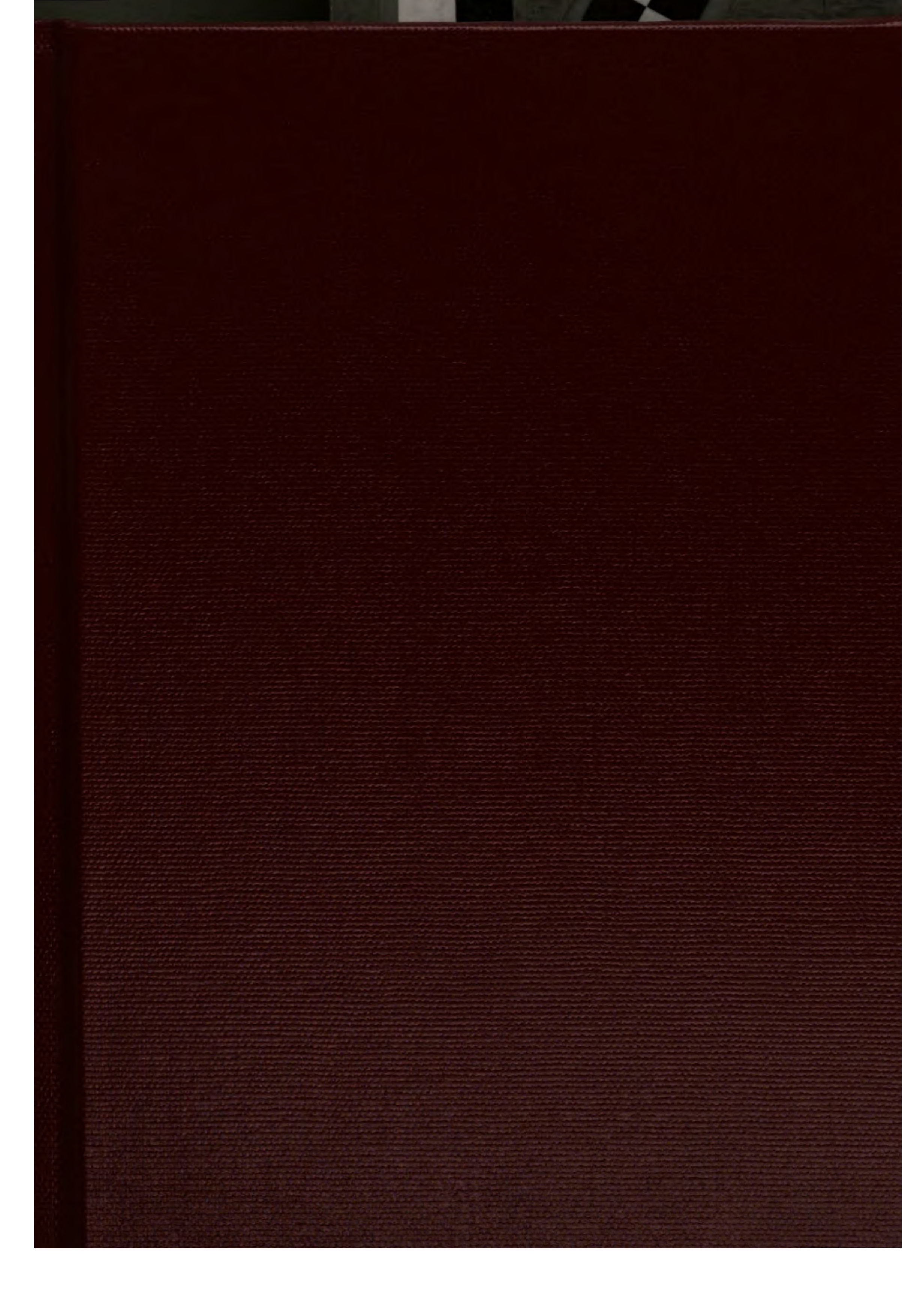
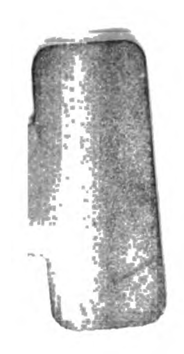
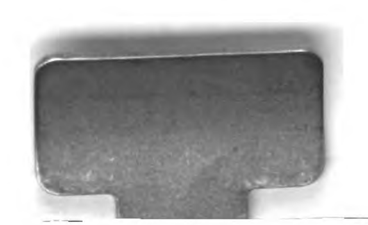





THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
·LIBRARIES·
1817







A 8540 F

Jahrgang 30 *Heft 1 Febr. 1983 S. 1-108 ISSN 0044-3360*

Gegründet 1907

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik München

Aus dem Inhalt:



CARL HEYMANNS VERLAG KG · KÖLN · BERLIN

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik München

(Zitierweise: ZfP)

Gegründet im Jahre 1907 durch Adolf Grabowsky und Richard Schmidt

---

REDAKTION

Dr. Alfred Jüttner, Ludwigstraße 8, 8000 München 22. Alle Beiträge sind an die Redaktion zu adressieren. Dasselbe gilt für Rezensionsexemplare.

Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte zur Veröffentlichung, auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege fotomechanischer oder anderer Verfahren. Für Manuskripte und Bücher, die unaufgefordert eingesandt werden, wird keine Haftung übernommen.

VERLAG

Carl Heymanns Verlag KG, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Landeszentralbank 37 008 173, Postscheck Köln 820 20–501.

BEZUGSBEDINGUNGEN

Die Zeitschrift erscheint viermal im Jahr. Jahrespreis 90,00 DM, für Studierende (unter Einsendung eines Studiennachweises) jährlich 68,00 DM einschließlich Versandkosten. Einzelheft 24,00 DM zuzüglich Versandkosten. Aufkündigung des Bezugs bis 15. 11. zum Jahresablauf.

ANZEIGEN

Heymanns Anzeigen-Verwaltung, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Anzeigenleitung Marianne Siegberg. Die Anzeigen werden nach der Preisliste vom 1. 4. 1979 berechnet. Landeszentralbank Köln, 37 008 173, Postscheck Köln 228 03–501.

DRUCKEREI

Gallus Druckerei KG 1 Berlin 10

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK
JAHRGANG 30 (NEUE FOLGE) · HEFT 1 · 1983

VERTRAGSTHEORETISCHE ANSÄTZE IN DER POLITISCHEN PHILOSOPHIE

Von Karl Graf Ballestrem

Als John Gough im Jahre 1936 sein Buch *The Social Contract* herausgab, meinte er, sich in der Einleitung dafür entschuldigen zu müssen, daß er diesem Thema ein ganzes Werk widmete. Denn von allen Erscheinungsformen, die der Gedanke der Freiheit in der Geschichte angenommen habe, schienen die Vertragstheorien am meisten verbraucht, von Kritikern angegriffen und am wenigsten zur Verteidigung der Freiheit geeignet zu sein[1]. Vierzig Jahre später hätte es einer solchen Entschuldigung nicht mehr bedurft: mit der Rehabilitierung der praktischen Philosophie und der Wiederbelebung des normativen politischen Denkens wurde zunehmend auf die verschiedenen philosophischen Theorien zurückgegriffen, die eine Rechtfertigung normativer Urteile erlauben. Gerade in den angelsächsischen Ländern, vor allem in den USA, hat man sich auf die Tradition der Vertragstheorien besonnen, obwohl dort, seit Humes Kritik dieses Ansatzes, Ethik und politische Philosophie vom Utilitarismus beherrscht worden waren. John Rawls, Robert Nozick und James Buchanan sind die bekanntesten, inzwischen auch hierzulande viel diskutierten Autoren einer Gruppe, die als »the new contractarians« bezeichnet wird[2].

Mit den folgenden Überlegungen möchte ich keinen direkten Beitrag zur Diskussion um die modernen Vertragstheoretiker leisten. Aber ich nehme die Renaissance der Vertragstheorien zum Anlaß, einen Blick auf deren Tradition zu werfen. Denn es ist erstaunlich, wie unhistorisch der Grundgedanke der Vertragstheorien wieder aufgegriffen wurde: wie man zwar auf einzelne Vertragstheoretiker der Vergangenheit verweist (etwa Rawls auf Kant), aber keinen Eindruck vermittelt von der Vielfalt dieser Tradition und von den verschiedenen Formen der Kritik, die schon seit dem 18. Jahrhundert am vertragstheoretischen Denken geübt wurde. Vielleicht können Überlegungen zur Geschichte der Vertragstheorien indirekt dazu beitragen, die modernen Vertragstheorien auf fruchtbare Wege zu leiten und vor Entwicklungen zu warnen, die sich schon in der Vergangenheit als problematisch erwiesen haben.

Ich möchte zunächst den gemeinsamen *Grundgedanken* der Vertragstheorien artikulieren (I), dann verschiedene *Typen* von Vertragstheorien unterscheiden (II) und auf die *Kritik* an diesen verschiedenen Formen eingehen (III), um abschließend eini-

1 J. W. Gough, *The Social Contract. A critical study of its development* (1936), Oxford 1967, S. 1; ähnlich entschuldigt sich A. Voigt in der Einleitung zu der von ihm hrg. Textsammlung *Der Herrschaftsvertrag*, Neuwied 1965, S. 7.

2 J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford 1971. R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, N. Y. 1974. J. Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago 1975. Zur gemeinsamen Bezeichnung dieser Autoren vgl. S. Gordon, »The New Contractarians« in: *Journal of Political Economy* 84 (1976), S. 573–589.

ge Bemerkungen darüber zu machen, in welcher Form vertragstheoretisches Denken m. E. weiterhin zu den *fruchtbaren Ansätzen* der politischen Philosophie gehört (IV).

I.

Der *gemeinsame Grundgedanke* der Vertragstheorien läßt sich so formulieren: eine politische Ordnung ist dann und nur dann legitim, wenn ihr alle, die unter dieser Ordnung leben, als Freie und Gleiche in einem Vertrag zustimmen können. Dieser Grundgedanke ist alt: er findet sich vereinzelt und ansatzweise schon in der Antike, etwa bei Platon und den Sophisten[3]. Gerechte Herrschaft, im Gegensatz zur Gewaltherrschaft des Usurpators und Tyrannen, beruht auf der Zustimmung freier Bürger oder auf einem Übereinkommen zwischen Volk und Herrscher.

In der Form des *Herrschaftsvertrags,* also des Übereinkommens zwischen Volk und Herrscher wird der Vertragsgedanke im Mittelalter zu einer üblichen Legitimationsfigur in Diskussionen über Wahlmonarchie und Widerstandsrecht. So liest man etwa bei Manegold von Lautenbach, einem Autor des 11. Jahrhunderts: »Kein Mensch kann sich selbst zum Kaiser oder König machen. Ein Volk setzt einen Menschen über sich, damit er es rechtmäßig leite und regiere, jedermann das Seine gebe ... kurz: allen Gerechtigkeit widerfahren lasse. Verletzt dieser aber den Vertrag (pactum), aufgrund dessen er gewählt wurde, indem er Verwirrung stiftet in dem was er ordnen sollte, so gebieten Recht und Vernunft, daß er das Volk aus seiner Gehorsamspflicht entlasse, da er als erster das Versprechen (fidem) gebrochen hat, das ihn und das Volk verbunden hatte.«[4]

Diese ältere Konzeption des *Herrschaftsvertrags* ist nicht identisch mit der neuzeitlichen Vorstellung eines *Gesellschaftsvertrags,* die den naturrechtlichen Theorien des 17. und 18. Jahrhunderts zugrunde liegt. Denn die ältere Konzeption setzt bereits eine fertige soziale und politische Ordnung voraus, von der nicht angenommen wird, daß sie durch Vertrag entstanden sei oder entstehen könnte: eine ständisch gegliederte Gesellschaft, deren Mitglieder auf unterschiedliche Weise über Rechte und Privilegien verfügen. Der Vertrag zwischen Volk und Herrscher ist also nach der mittelalterlichen Konzeption im Grunde eine Übereinkunft zwischen dem König und den Ständen, die im Volk die soziale und politische Autorität ausüben (so die Magna Charta von 1215 eine Übereinkunft zwischen dem englischen König und den Baronen des Reiches).

Dagegen geht die Idee des Gesellschaftsvertrages davon aus, daß *alle* als *Freie* und *Gleiche* in der Form eines Vertrages (also eines gegenseitigen Versprechens) darin übereinkommen, eine politische Ordnung zu begründen, in der bestimmte Rechte und Pflichten bestehen sollen und die oberste Autorität auf eine bestimmte Weise ausgeübt wird. Dieser Grundgedanke konnte nur unter bestimmten praktischen und theoretischen Voraussetzungen weite Anerkennung finden. Er entspricht einer Gesellschaft, in der die feudale Ordnung fragwürdig geworden ist und sich die moderne bürgerliche Gesellschaft ankündigt, ein geschichtlicher Übergang, den angelsächsische Rechtshistoriker auf die Formel gebracht haben: *from status to contract* (H. S. Maine), von der geburtsständischen Privilegienordnung zu einer vertraglich geregelten Ordnung freier und gleicher Rechtssubjekte. Theoretisch basiert die Konzeption

3 Vgl. J. W. Gough, aaO., S. 8–21.
4 *Manegoldi ad Gebehardum Liber* (etwa 1085). Vgl. A. Voigt (H), aaO., S. 55–56.

des Gesellschaftsvertrags auf einer Vorstellung von Gerechtigkeit, die unter angelsächsischen Philosophen neuerdings durch die Formel *justice as fairness* (J. Rawls) beschrieben wird. Danach ist das entscheidende Kriterium für die Gerechtigkeit sozialer und politischer Verhältnisse nicht, ob sie einem bestimmten inhaltlichen (z. B. utilitaristischen) Ideal der Vollkommenheit entsprechen, sondern ob sie durch ein faires Entscheidungsverfahren zustande gekommen sind (oder zustande kommen könnten) bzw. selbst als ein System der fairen Kooperation gedeutet werden können. Dabei wird einerseits eine *anthropologische These* vorausgesetzt, mit der sich begründen läßt, warum die Menschen ein Interesse an Gerechtigkeit im Sinne fairer Entscheidung und Kooperation haben. Andererseits wird von *normativen Bestimmungen* ausgegangen, mit deren Hilfe Fairneß als solche definiert werden kann.

Die anthropologische These läßt sich – mit Rawls, der in dieser Hinsicht Hume folgt – so formulieren: Die Menschen sind gemäßigte Egoisten in einer Welt knapper, aber durch Kooperation vermehrbarer Güter. Wären die Menschen radikale Egoisten, so wäre Gerechtigkeit *unmöglich:* der radikale Egoist erkennt die Rechte der Mitmenschen nur soweit an, als sie seinen eigenen Interessen dienen; aus seiner Sicht wäre es u. U. rational, sich selbst von den Pflichten auszunehmen, die für die anderen gelten; eine solche Situation kann aber nicht als fairer Kompromiß, sondern nur als einseitige Willenserklärung oder Machtausübung gelten. Wären die Menschen vollkommene Altruisten, so wäre Gerechtigkeit *unnötig:* die subjektiven Voraussetzungen für Interessengegensätze fehlten. Ließen sich die knappen Güter durch Kooperation nicht wesentlich vermehren, so wäre Gerechtigkeit ebenfalls *unmöglich:* ein Kampf um die knappen Güter wäre unvermeidlich. Gäbe es diese Güter im Überfluß, so wäre Gerechtigkeit wiederum *unnötig:* die objektiven Voraussetzungen für Interessengegensätze fehlten. Wenn wir aber voraussetzen: die Menschen sind gemäßigte Egoisten – d. h. sie suchen zwar durch die Kooperation ihren privaten Nutzen zu maximieren, aber sie erkennen die gleichen Rechte anderer grundsätzlich an – in einer Welt knapper, aber durch Kooperation vermehrbarer Güter, so folgt das Interesse an einem System der Kooperation, das als ein fairer Kompromiß verstanden werden kann[5].

5 Wer Hobbes als Prototyp des Vertragstheoretikers ansieht, wird den radikalen Egoismus als anthropologische Grundlage des Vertragsgedankens annehmen. Allerdings sind die Probleme einer so begründeten Vertragstheorie unvermeidlich (wie D. Gauthier bemerkt, der aber zu Unrecht meint, hier ginge es um Probleme jeder Vertragstheorie: »The Social Contract as Ideology« in: *Philosophy and Public Affairs* vol. VI, 1976/77, S. 130 bis 164). Freie und Gleiche können, wenn sie radikale Egoisten sind, kein System der freien Kooperation und des fairen Kompromisses etablieren, sondern nur ein Zwangssystem. Denn anstelle des Vertrauens, daß der andere ein Interesse an den gemeinsamen und längerfristigen Früchten der Kooperation hat, tritt das Mißtrauen, er könnte sich bei jeder straflos möglichen Gelegenheit von den Pflichten ausnehmen, von deren allgemeiner Anerkennung der gemeinsame Nutzen abhängt (entweder als mächtiger Diktator, oder als geschickter »free rider«). Ordnung ist somit allein vom Strafrecht des Souveräns abhängig. Der Zweck einer Begründung legitimer Herrschaft durch die Übereinkunft Freier und Gleicher ist damit ad absurdum geführt: die einzig mögliche naturgemäße Ordnung wäre eine vollständige Denaturierung der von Natur aus freien und gleichen Menschen. Aus diesem Grund sind die meisten Vertragstheoretiker nicht von einer Anthropologie des radikalen Egoismus ausgegangen, sondern von der Annahme begrenzter sozialer Triebe (z. B. einem Interesse am Wohl der eigenen Familie und Nachkommen) und eines natürlichen Bewußtsein von Rechten und Pflichten (z. B. der Pflicht, Versprechen zu halten).

Die wesentlichen normativen Bestimmungen, durch die Fairneß definiert wird, sind Freiheit und Gleichheit: ein Entscheidungsverfahren bzw. ein System der Kooperation ist fair, wenn alle als Freie und Gleiche daran teilnehmen können. Dahinter stehen die individualistischen Grundgedanken des modernen Naturrechts. Erstens die Überzeugung, daß die Menschen bei aller tatsächlichen Ungleichheit in der Würde ihrer Person gleich sind und gleiche Grundrechte besitzen. Zweitens der Gedanke, daß Verpflichtung und Verantwortung *Freiheit* voraussetzt und daß sich die Menschen deshalb in ihrem Handeln nach Prinzipien richten sollen, denen sie selbst zustimmen können[6].

Aus diesen zwei Grundgedanken des modernen Naturrechts folgt für die Theorie einer gerechten politischen Ordnung, daß die freie Zustimmung aller zum Kriterium legitimer Herrschaft gemacht wird. Denn das Prinzip der Gleichheit gebietet, daß nicht nur einige, auch nicht die Mehrheit, sondern alle in dieser Gesellschaft zu ihrem Recht kommen sollen[7]. Und das Prinzip der Freiheit besagt, daß die Gehorsamspflicht eines Bürgers nur aus einer Selbstverpflichtung hervorgehen kann, die er in Form eines freiwilligen Versprechens eingegangen ist. Der Gedanke des Gesellschaftsvertrags faßt beide Prinzipien zusammen: das Band, welches die Bürger miteinander verbindet, wird als Vertrag, als Übereinkunft und gegenseitiges Versprechen freier und gleicher Rechtssubjekte gedeutet. Vertragstheorien begründen daher legitime Herrschaft durch Konsens, die Gehorsamspflicht der Bürger durch Selbstverpflichtung in Form eines Versprechens[8].

II.

Man kann den gemeinsamen Grundgedanken der Vertragstheorien so formulieren, daß die verschiedenen *Typen des Gesellschaftsvertrages* daraus zu ersehen sind. Eine politische Ordnung ist dann und nur dann legitim, wenn ihr alle, die unter dieser Ordnung leben, als Freie und Gleiche in einem Vertrag *zugestimmt haben* oder *immer wieder zustimmen* oder im Prinzip *zustimmen könnten*.

Der ersten Formulierung entspricht die Idee des ursprünglichen Vertrags oder *Urvertrags* (original contract): Eine politische Ordnung ist legitim, wenn ihre Verfassung ursprünglich durch einen Vertrag zwischen Freien und Gleichen festgelegt

6 Daß die Menschen von Natur frei und gleich sind und wissen, daß sie die anderen als Freie und Gleiche respektieren sollen, sind normative Prämissen, die bei den meisten der neuzeitlichen Naturrechtstheoretiker ausdrücklich formuliert werden. Vgl. z. B. S. Pufendorf, *De officio hominis et civis* (1673), Buch I, Kap. 7; J. Locke, *Second Treatise of Government* (1690), Kap. 2, § 4, 6.

7 Das bedeutet freilich nicht, daß Herrschaft nur mit Zustimmung aller *ausgeübt* werden darf, sondern nur, daß alle den *Prinzipien* des politischen Systems – darunter z. B. dem Mehrheitsprinzip – *zustimmen können*.

8 Ein berühmtes Beispiel für diese Art der naturrechtlichen und vertragstheoretischen Argumentation findet man in den Reden und Schriften der *Leveller* im 17. Jahrhundert. Z. B.: »Really I think that the poorest he that is in England hath a life to live as the greatest he: and therefore truly, Sir, I think its clear that every man that is live under a government ought first by his own consent to put himself under that government: and I do think that the poorest man in England is not at all bound in a strict sense to that government that he hath not had a voice to put himself under.« (Col. Rainborough). »I conceive that's the undeniable maxim of government: that all government is in the free consent of the people. If so, ... there is no person that is under a just government ... unless he by his own free consent by put under that government.« (John Wildman). Vgl. J. Gough, aaO. S. 98.

wurde und nach den Bestimmungen dieses Vertrags weiterhin regiert wird. Einen solchen Vertrag schlossen z. B. die »Pilger«, die auf der »Mayflower« von England nach Massachusetts gereist waren, um eine neue Kolonie zu gründen, den »Mayflower Compact« von 1620: »In the name of God. Amen.« – so beginnt der Vertrag – »We, whose names are underwritten, ... do by these presents solemnly and mutually, in the presence of God and one another, convenant, and combine ourselves together into a civil body politick, for our better ordering and preservation ...: and by virtue hereof do enact, constitute, and frame such just and equal laws ... as shall be thought most meet and convenient for the general good of the Colony: into which we promise all due submission and obedience.«

Für John Locke etwa ist dies die Art, wie Staaten, sofern sie überhaupt im Frieden entstehen, gegründet werden. »Man muß schon eine seltsame Neigung bekunden, offenkundige Tatsachen ... zu leugnen, wenn man nicht zugeben will, daß die Anfänge von Rom und Venedig in der Vereinigung einiger freier und voneinander unabhängiger Menschen lagen, die untereinander keine natürliche Rangordnung oder Unterwerfung kannten.«[9]

Der zweiten Formulierung entspricht die Idee des *impliziten Vertrags* (implicit contract): Eine politische Ordnung ist legitim, wenn alle, die unter ihr leben, immer wieder die Gelegenheit haben, sich für oder gegen sie zu entscheiden, Zustimmung oder Kritik zum Ausdruck zu bringen, im Staat zu bleiben oder zu emigrieren. In einer solchen freiheitlichen Ordnung kann man das Verhalten derer, die kooperieren und nicht emigrieren, als stillschweigende Zustimmung (tacit consent) und Anerkennung der bestehenden Verhältnisse verstehen, ja sogar als eine Art von Versprechen, auch in Zukunft zu kooperieren und, wenn Opfer von ihnen verlangt werden (z. B. Wehrdienst), nicht Protest anzumelden. Umgekehrt ist nach dieser Konzeption eine Ordnung in dem Maße *nicht legitim,* wie sie entweder die Möglichkeit der Kritik, der Opposition und der Emigration nicht zuläßt, oder die Bürger tatsächlich Widerstand anmelden[10].

Elemente einer impliziten Vertragstheorie finden sich bei einer ganzen Reihe von Autoren des 17. und 18. Jahrhunderts. Daß Verträge nicht nur durch ausdrückliche verbale Zustimmung, sondern auch durch signifikantes Schweigen (qui tacet, consentire videtur) oder durch »konkludentes Verhalten« geschlossen werden können, sind ursprünglich Prinzipien des kanonischen Rechts, die etwa von *Grotius*[11] und *Hobbes*[12] zustimmend referiert werden. Bei *Rousseau* heißt es, daß die Befehle der

9 J. Locke, aaO., Kap. 8, § 102.

10 Der Gedanke des impliziten Gesellschaftsvertrags ist auf verschiedene Weisen entwickelt worden, die kaum etwas gemeinsam haben. Die individualistische Variante, von der hier allein die Rede ist, geht von der immer wieder erneuerten, durch die tatsächliche Kooperation in einer freiheitlichen Ordnung ersichtlichen Zustimmung der einzelnen Bürger aus und macht legitime Herrschaft von dieser Zustimmung abhängig. Die antiindividualistische Variante, die z. B. von E. Burke und S. T. Coleridge vertreten wurde, interpretiert den Staat in seiner historisch-organischen Entwicklung als kontinuierliches Vertragsverhältnis und Teil des »great primaevel contract of eternal society«, der jeden Bürger, unabhängig von seinen subjektiven Präferenzen, durch einen »inviolable oath« bindet. Vgl. dazu die berühmte Stelle in Burkes *Reflections on the Revolution in France*, Works, 1826, Bd. V, S. 183–4. Zu Burkes und Coleridges Verständnis des Gesellschaftsvertrags vgl. Gough, aaO., S. 192–197, 207–209.

11 H. Grotius, *De iure belli ac pacis*, 1625, Buch III, Kap. 24.

12 T. Hobbes, *Leviathan*, 1651, Teil II, Kap. 14.

Führer als Ausdruck des allgemeinen Willens gelten können, wenn das Volk, das die Freiheit besitzt, sich zu widersetzen, davon keinen Gebrauch macht. »In einem solchen Falle muß man aus dem allgemeinen Schweigen auf die Einwilligung des Volkes schließen.«[13]

Für *Locke* ist legitime Herrschaft von der immer wieder erneuerten Zustimmung der Bürger abhängig. Obwohl die meisten Menschen im Herrschaftsbereich eines Staates geboren werden, schulden sie diesem Staat nicht eo ipso Loyalität. Denn jeder Mensch ist von Natur aus frei und nur seine eigene Zustimmung kann ihn zum Untertanen eines legitimen Herrschers machen. Jeder Mensch soll daher, sobald er der Autorität seines Vaters entwachsen ist, entscheiden können, ob er in dem Staat bleiben will, in dem er geboren und erzogen wurde. Macht er aber von dem Recht auf Emigration keinen Gebrauch, sondern bleibt, um – zum Beispiel als Grundbesitzer[14] – die Rechte und Annehmlichkeiten zu genießen, zu deren Schutz der Staat besteht, so gibt er damit seine stillschweigende Zustimmung (tacit consent), die bestehende Autorität anzuerkennen und den Gesetzen des Staates zu gehorchen. Allerdings ist er nach Lockes Auffassung dadurch noch nicht für alle Zeiten gebunden. Erst wenn er sich »durch ausdrückliches Versprechen und Vertrag« an einen Staat bindet, schuldet er diesem unwiderrufliche Loyalität. »Die Zustimmung unter einer Regierung geborener, freier Menschen, die allein sie dieser Regierung unterstellt, gibt also jeder einzeln für sich, sobald er erwachsen geworden ist, sie wird nicht von vielen gleichzeitig gegeben. So nimmt man sie auch nicht wahr und glaubt, sie werde gar nicht gegeben und sei nicht notwendig – und gelangt zu dem Schluß, daß ein jeder von Natur her, so wie er Mensch ist, auch Untertan sei.«[15]

Der dritten Formulierung entspricht die Idee des *hypothetischen Vertrags:* Eine Ordnung ist legitim, wenn ihr alle als Freie und Gleiche in einer hypothetischen Vertragssituation *zustimmen könnten.* Hier geht es also nicht mehr um die Frage, ob einmal ursprünglich ein Gesellschaftsvertrag geschlossen wurde. Auch nicht darum, ob das tatsächliche kooperative Verhalten nach Analogie eines Vertrages verstanden werden kann. Sondern darum, ob eine politische Ordnung so beschaffen ist, daß sie aus einer hypothetischen Vertragssituation abgeleitet werden kann bzw. daß sie mit dem Ideal der allgemeinen Zustimmbarkeit vereinbar ist.

Der erste, der den Gedanken des Gesellschaftsvertrags ganz klar als einen hypothetischen gefaßt hat, war *Kant.* In seiner Schrift *Über den Gemeinspruch* ... (1793) heißt es dazu: »Allein dieser Vertrag (contractus originarius oder pactum sociale genannt) ... ist keineswegs als ein Faktum vorauszusetzen nötig (ja als ein solches gar nicht möglich) ... Sondern es ist eine bloße Idee der Vernunft, die aber ihre unbezweifelte praktische Realität hat: nämlich jeden Gesetzgeber zu verbinden, daß er seine Gesetze so gebe, als sie aus dem vereinigten Willen eines ganzen Volkes haben

13 J. J. Rousseau, *Du contrat social,* 1762, Buch II, Kap. 1.

14 Aber keineswegs nur als Grundbesitzer. Es kommt darauf an, ob jemand an irgendwelchen Gütern, die unter der Jurisdiktion einer Regierung stehen, teilhat bzw. aus ihnen Nutzen zieht. Sofern er das tut, gibt er zu erkennen, daß er die Autorität der Regierung – zumindest für die von ihm benutzte Sache – anerkennt, auch wenn er dies nicht durch ausdrückliches oder feierliches Versprechen kundtut. In dieser Hinsicht besteht nach Locke kein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem in einem Staat geborenen jungen Mann, der dort ein Erbe antritt, und dem Fremden, der in einen Staat einreist und dort die Straßen benutzt (Locke, aaO., Kap. 8, §§ 119–122).

15 *Ibid.,* § 117.

entspringen können, und jeden Untertan, sofern er Bürger sein will, so anzusehen, als ob er zu einem solchen Willen mit zusammengestimmt habe. Denn das ist der Probierstein der Rechtmäßigkeit eines jeden öffentlichen Gesetzes.« Obwohl Kant diesen Probierstein nur in die Hände des Gesetzgebers (in der Regel des Monarchen), nicht der Untertanen legen will, zeigt er an einem Beispiel, daß nicht jede Ordnung vor diesem Kriterium bestehen kann. Eine traditionelle Privilegienordnung, die einigen Ständen soziale und politische Vorrechte einräumt, verträgt sich grundsätzlich nicht mit der Idee eines Vertrags zwischen Freien und Gleichen[16].

Die Einteilung der Vertragstheorien in die ältere Idee des Herrschaftsvertrags auf der einen und drei Versionen des Gesellschaftsvertrages auf der anderen Seite entspricht nur teilweise der Terminologie und dem Selbstverständnis der neuzeitlichen Naturrechtstheoretiker. Was ich hier idealtypisch unterschieden habe, findet sich dort in mancherlei Mischformen und Kombinationen. Sowohl vom Herrschafts- wie vom Gesellschaftsvertrag spricht man als »original contract«. Manche – wie Hobbes und Rousseau – haben angedeutet, daß ihr Gesellschaftsvertrag nicht als historische Tatsache zu verstehen sei, ohne doch den Gedanken eines impliziten oder hypothetischen Vertrages konsequent zu entwickeln. Wieder andere haben, dem Vorbild Pufendorfs folgend, mehrere Verträge historisch oder logisch aufeinander bezogen: einen Gesellschaftsvertrag als Grundlage, dann eine Abstimmung über die Regierungsform, schließlich einen Herrschaftsvertrag zwischen Volk und Herrscher. Es geht mir hier aber nicht darum, einzelne Vertragstheoretiker zu interpretieren, sondern aus der Vielfalt von Autoren und Texten Grundtypen der Argumentation herauszuschälen, um im folgenden zu untersuchen, welche Probleme und Chancen sich angesichts einer Kritik ergeben, die keineswegs alle vertragstheoretischen Ansätze gleichermaßen betrifft.

III.

Unter den traditionellen Gegnern der Vertragstheorien ist vor allem *David Hume* zu nennen, der sowohl in seinem Hauptwerk *A Treatise of Human Nature* (1739/40), als auch in einem Essay *Of the Original Contract* (1740) eine scharfsinnige Kritik formulierte, die später oft wiederholt wurde. Weitere Kritiker der Vertragstheorien waren im England des 18. Jahrhunderts z. B. *Jeremy Bentham* in seinem *Fragment of Government* (1776) und *William Paley* in *Moral and Political Philosophy* (1785). Aber auch hier geht es nicht in erster Linie darum, einzelne Kritiker zu interpretieren, als vielmehr verschiedene Formen der Kritik herauszuarbeiten. Dabei beschränke ich mich auf kritische Argumente, welche die individualistischen Prämissen des modernen Naturrechts und des Utilitarismus nicht in Frage stellen. Anti-individualistische Argumente, welche die Möglichkeit, den Willen und das moralische Bewußtsein von Individuen zum Maßstab der Beurteilung staatlicher Ordnung zu erheben, grundsätzlich leugnen, finden im folgenden keine Berücksichtigung[17].

Am leichtesten ist sicher der Gedanke eines *ursprünglichen Vertrages*, eines historischen Urvertrages zu kritisieren. Locke sah sich bereits genötigt, auf den Einwand einzugehen, es fehlten die entsprechenden historischen Dokumente, um die Existenz

16 I. Kant, *Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik*, Hamburg 1973, S. 94–95.

17 Dazu gehört etwa die Kritik, die Hegel im § 75 seiner *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821) an den Vertragstheorien übt. Vgl. G. F. W. Hegel, *Sämtliche Werke* (Hrg. von Glockner), Bd. 7, S. 132–133.

solcher Urverträge nachzuweisen[18]. William Paley behandelt das Problem in einer entwicklungstheoretischen Perspektive. Er bezweifelt, daß die Vereinbarungen primitiver Höhlen- und Wüstenbewohner (savages out of caves and deserts) als gültige Verträge interpretiert werden können[19]. Nach Humes Auffassung mag es solche Verträge zuweilen durchaus gegeben haben, aber nachdem die meisten der bestehenden Regierungen ihre Autorität bestimmt nicht auf einen solchen Vertrag zurückführen können, kann die Gehorsamspflicht der Untertanen normalerweise nicht durch einen »original contract« begründet werden[20].

Und eine letzte Schwierigkeit, die schon von Locke bemerkt, von Bentham ebenfalls erwähnt wurde: Warum sollte ein Vertrag der Vorfahren spätere Generationen binden?[21].

Trotz der unbestreitbaren Probleme, die für eine Theorie des historischen Urvertrages durch solche Argumente entstehen, war diese Version der Vertragstheorien gerade in der frühen Neuzeit so verbreitet, daß Gough in seinem schon zitierten Buch den »original contract« als zentralen Gedanken auffaßt und die Ideen des impliziten und hypothetischen Vertrags als Verlegenheitslösungen betrachtet, die bereits den Niedergang des vertragstheoretischen Denkens ankündigen. Was den Gedanken des Urvertrages so überzeugend machte, war wohl die Tatsache, daß er typisch neuzeitliche, vernunftrechtliche mit älteren Argumentationsformen verbindet: nämlich mit Argumenten »from scripture« und »from tradition«. Als historischer Herrschaftsvertrag erinnert der »original contract« an den biblischen Bund Gottes mit seinem Volk und wurde in Diskussionen über Gehorsamspflicht und Widerstandsrecht immer noch in seiner religiösen Bedeutung verstanden. Zudem begründet er Recht und Pflichten nicht nur auf einer Idee, sondern auf einem wirklichen Dokument und auf einer historischen Tradition des praktischen Handelns.

Wer von den individualistischen Prämissen des modernen Naturrechts ausgeht, wird sich von einer Theorie des »original contract« kaum überzeugen lassen. Selbst wenn man zugibt, daß es in der Vergangenheit vertragsähnliche Vereinbarungen gegeben habe; daß es sich dabei nicht immer um Wilde gehandelt habe, sondern zuweilen auch um relativ aufgeklärte und demokratisch legitimierte Mitglieder einer verfassunggebenden Versammlung; und daß sich die eigene Regierung (z. B. der USA) einem solchen Urvertrag verpflichtet weiß – so bleibt doch das entscheidende Argument, daß vom individualistischen Standpunkt aus eine Übereinkunft der Vorfahren die Nachkommen nicht ohne weiteres binden kann. Freilich können Menschen fremde Verpflichtungen übernehmen, z. B. als Erben die Verpflichtungen des Erblassers. Aber sie machen die Pflichten der Vorfahren nur dadurch zu ihren eigenen, daß sie diese freiwillig übernehmen. Auf Verfassungen bezogen bedeutet das, daß eine von den Gründern beschlossene Verfassung die nachfolgenden Generationen nur dann verpflichten kann, wenn diese erstens nicht gezwungen sind, in dem entspre-

18 J. Locke, aaO, §§ 100–112.

19 W. Paley, *Moral and Political Philosophy*, 1785, Buch II, Kap. 3. Allerdings deutet schon Hume diesen Gedanken an, wenn er schreibt: »No compact or agreement, it is evident, was expressly formed for general submission, an idea far beyond the comprehension of savages.« (Essay »Of the Original Contract« (*Hume's Philosophical Works*, ed. by Green and Grose, Bd. III, S. 446).

20 D. Hume, aaO., S. 447.

21 J. Locke, aaO., § 116, 118; J. Bentham, *A Fragment on Government*, 1776, Oxford 1948, S. 56.

chenden Staat zu leben (also das Emigrationsrecht besitzen) und zweitens die Verfassung revidieren können (wie z. B. von Rousseau und Condorcet konsequent gefordert wird). Damit ist jedoch die Idee des »original contract«, der Begründung legitimer Herrschaft durch einen *ursprünglichen* Vertrag, bereits fallengelassen, um der Vorstellung eines immer wieder zu erneuernden oder impliziten Vertrags Platz zu machen.

Die Hauptschwierigkeit einer Theorie des *impliziten Vertrags* besteht darin, Kriterien einer freiheitlichen Ordnung zu entwickeln, in der die tatsächliche Kooperation als Zeichen stillschweigender Zustimmung und eines impliziten Versprechens, auch künftig zu kooperieren, interpretiert werden kann. Zu Recht hat Hume Lockes Gedanken lächerlich gemacht, die Auswanderungsfreiheit könne als ausreichendes Kriterium dienen. Von einem einfachen Handwerker oder Bauern anzunehmen, sein Verbleiben im Land sei ein Zeichen stillschweigender Zustimmung zum bestehenden System, sei ungefähr so, als brächte man jemanden schlafend an Bord eines Schiffes, führe mit ihm auf die hohe See und deutete tags darauf die Tatsache, daß er nicht über Bord springt, als Zeichen dafür, daß er der Befehlsgewalt des Kapitäns zustimmt[22].

Diese Kritik trägt freilich nicht sehr weit. Erstens ist das Recht auf Emigration als eines unter mehreren Kriterien einer freiheitlichen Ordnung nicht gering zu schätzen. Dieses Recht hatte im 17. und 18. Jahrhundert – ebenso wie heute – durchaus praktische Bedeutung. Auch viele Handwerker und Bauern sind – um in Humes Bild zu bleiben – wenn sie konnten, über Bord gesprungen[23].

Zweitens läßt diese Form der Kritik den Grundgedanken einer Theorie des impliziten Vertrags unberührt: Wer in einem System der Kooperation, das mehrere Alternativen zuläßt, für eine Handlungsweise optiert, macht damit seinen Willen kund und übernimmt unter Umständen Verpflichtungen (auch wenn er kein ausdrückliches Versprechen abgegeben hat). Je mehr Grundfreiheiten in einem Staat garantiert werden, desto mehr kann tatsächliche Kooperation als Zeichen der Zustimmung gedeutet werden. Im Lockeschen Staat hat der Bürger drei Möglichkeiten: Kooperation, Emigration, Revolution. Ein Recht auf politische Partizipation, auf eine kritische öffentliche Meinung, auf legale Opposition besitzt er nicht. Aber eine politische Ordnung, die verschiedene Formen der Partizipation, der öffentlichen Kritik und der legalen Opposition zuläßt, kann mit mehr Plausibilität als der Lockesche Staat als ein kontinuierlicher Gesellschaftsvertrag bezeichnet werden.

Eine weitere kritische Überlegung wendet sich gleichermaßen gegen den *ursprünglichen* wie gegen den *impliziten Vertrag:* Hume hält es für unzulässig, die Gehorsamspflicht der Bürger durch die Pflicht, einmal gegebene Versprechen zu halten, zu begründen. In der Tat ist dies eine Voraussetzung historischer und impliziter Vertragstheorien, die auch zuweilen – etwa bei Pufendorf[24] – ausdrücklich begründet wurde: auf Grund ihres einmal bzw. immer wieder gegebenen Versprechens sind die Bürger verpflichtet, den vereinbarten Regeln zu folgen. Hume versucht dagegen zu zeigen, daß die Pflicht, Versprechen zu halten und die Pflicht, der Obrigkeit zu ge-

22 D. Hume, aaO., S. 451.
23 Vgl. dazu K. Ballestrem: »Zur Theorie und Geschichte des Emigrationsrechts« in: G. Birtsch (H.), *Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte,* Göttingen 1981, S. 146–161.
24 S. Pufendorf, *De iure naturae et gentium,* Buch III, Kap. 4; ders., *De officio hominis et civis,* 1673, Buch I, Kap. 9.

horchen, zwei gleichrangige Pflichten sind, die für das Zusammenleben der Menschen gleichermaßen notwendig und nützlich sind und deshalb überall anerkannt werden. Nach seiner Auffassung ist es daher nicht sinnvoll, die Gehorsamspflicht der Bürger von einem ausdrücklichen oder stillschweigenden Versprechen abhängig zu machen. Auch von dem, der nichts versprochen hat, muß man erwarten können, daß er gehorcht[25].

Dieser Kritik liegt ein noch weitergehender Einwand zugrunde, der alle (auch die hypothetischen) Vertragstheorien betrifft. Hume wehrt sich nämlich ganz allgemein dagegen, Gehorsam durch Selbstverpflichtung und legitime Autorität durch die Zustimmung Freier und Gleicher zu begründen. Die Selbstverpflichtung freier Bürger und Herrschaft, die sich auf den Konsens freier Bürger stützen kann, seien zwar Ideale, die jeder Herrscher anstrebe, aber de facto seien sie niemals verwirklicht, unter gewählten ebenso wenig wie unter absolutistischen Regierungen. Man könne aber nicht zum allgemeinen Kriterium legitimer Herrschaft erheben, was der Praxis in den meisten Fällen widerspricht und daher als Prinzip revolutionären Handelns angesehen werden muß[26].

Hier wird der anti-normative Zug in Humes Denken deutlich, der sich in der weiteren Entwicklung »naturgeschichtlicher« Theorien im 18. und 19. Jahrhundert verstärkt fortsetzt. Nach dieser Auffassung ist es unzulässig, Prinzipien der Gerechtigkeit, die unserem moralischen Bewußtsein entsprechen, an die Wirklichkeit heranzutragen; vielmehr zeigen die Institutionen, die sich tatsächlich herausbilden, eben dadurch, daß sie immer wieder entstehen und funktionieren, ihre Notwendigkeit und ihren Nutzen. Unbefriedigend ist an dieser Auffassung erstens, daß sie ethische Normen als abstrakte Postulate faßt, denen keine praktische Bedeutung zukommt; und zweitens, daß durch Hinweise auf den tatsächlichen Nutzen stabiler Regierungen und gehorsamer Untertanen jedes noch so ungerechte System verteidigt werden kann, solange es nur funktioniert.

Zuletzt erwähne ich einen Einwand, der sich im Prinzip gegen alle Vertragstheorien, aber in besonderem Maße gegen die Idee eines *hypothetischen Vertrages* wendet (und neuerdings z. B. von Tugendhat gegen Rawls erhoben wurde)[27]. Der Einwand lautet, legitime Herrschaft durch Vertrag begründen zu wollen sei willkürlich, denn auf diese Weise ließe sich – je nach dem, welche Annahmen über die Vertragspartner und die Vertragssituation man einführt – die Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit der verschiedensten Systeme nachweisen. In der Tat: Wenn wir uns ansehen, worauf sich bei den verschiedenen Vertragstheoretikern die Menschen in einem Zustand der Freiheit und Gleichheit einigen, so finden wir, daß sie sich bei Hobbes für den Absolutismus entscheiden, bei Locke für einen relativ liberalen Rechtsstaat mit repräsentativer Regierung; bei Rousseau für eine Republik, in der das Volk als Ganzes über Gesetze beschließt; bei Rawls für einen sozialliberalen Wohlfahrtsstaat und bei anderen Theoretikern wird der Vertragsgedanke sogar zur Grundlage einer sozialistischen oder anarchistischen Ordnung (etwa bei Proudhon).

Um zu beurteilen, wie schwerwiegend dieser Einwand ist, erinnere ich kurz an das, worum es in Vertragstheorien eigentlich geht. Ganz allgemein geht es um einen

25 D. Hume, aaO., S. 454–456.
26 Ibid., S. 446, 460.
27 E. Tugendhat: »Comments on Some Methodological Aspects of Rawls' Theory of Justice« in: *Analyse und Kritik. Zeitschrift für Sozialwissenschaften, 1. Jg (1979), Heft 1.*

Maßstab, um zu beurteilen, welche politischen Systeme als gerecht gelten können und ihre Bürger zu Recht verpflichten. Bei der Suche nach diesem Maßstab rekurrieren die Vertragstheorien auf den Gedanken der Gerechtigkeit als Fairneß: Verhältnisse gelten als gerecht, wenn sie durch einen fairen Entscheidungsprozeß zustandegekommen sind bzw. selbst als ein System der fairen Kooperation gelten können. Dabei wird einerseits vorausgesetzt, daß alle Menschen vernünftigerweise danach streben, den »Naturzustand« zu verlassen und in ein System der Kooperation einzutreten, das ihre Konflikte regelt und einen Ausgleich ihrer Interessen herstellt; daß andererseits ein solches System, um alle zu verpflichten, fair sein muß, d. h. alle müssen den Regeln der Kooperation zustimmen können. In der juristischen Figur des Gesellschaftsvertrags sind diese Gedanken zusammengefaßt: die Mitglieder einer Gesellschaft verpflichten sich als freie und gleiche Vertragspartner durch gegenseitiges Versprechen, in ihrem Zusammenleben die vereinbarten Regeln zu beachten, vor allem Frieden zu bewahren und in Streitfällen eine gemeinsam anerkannte Autorität anzurufen.

Der Maßstab, den Vertragstheorien anlegen, ist also relativ formal. Das konkrete Resultat eines Gesellschaftsvertrags hängt weitgehend von den jeweiligen Umständen ab. Obgleich Freie und Gleiche in der Regel danach streben werden, auch im Staat ein größtmögliches Maß von Freiheit und Gleichheit zu bewahren, mag es vernünftig sein, daß sie im Krieg oder Bürgerkrieg, wenn keine freiheitliche Alternative erkennbar ist, unter einen absoluten Herrscher flüchten. Eine gewisse Vielfalt von Vertragstheorien ist daher unvermeidlich und kann nur gegen den Theoretiker als Einwand formuliert werden, der »more geometrico« ein für allemal die Prinzipien einer gerechten Ordnung abzuleiten verspricht.

Allerdings geht die Vielfalt vertragstheoretischer Konstruktionen z. T. auch darauf zurück, daß manche Autoren die Vertragsidee auf eine Weise anwenden, die der gewöhnlichen Intention von Verträgen widerspricht. Der Vertragsgedanke ist ja deshalb zur zentralen Argumentationsfigur der entstehenden bürgerlichen Gesellschaft geworden, weil er ein System der Konfliktregelung und der Kooperation zwischen gleichberechtigten Individuen mit verschiedenen Interessen darstellt. Bei Rousseau dagegen dient der Vertrag dazu, nicht ein System der Konfliktregelung, sondern der Konfliktlosigkeit; nicht der Kooperation, sondern der Interessenidentität zu definieren. Er läßt daher auch keinen Zweifel daran, daß seine durch Gesellschaftsvertrag begründete Republik in einer heterogenen bürgerlichen Gesellschaft nicht verwirklicht werden kann[28]. Aus seiner Vorliebe für Sparta kann man schließen, daß er nicht an einen Vertrag im Sinne neuzeitlicher Vertragstheorien, sondern an einen archaischen »Bund« dachte. E. Fraenkel hat darauf hingewiesen, welche Bedeutung Plutarchs *vita* des Lykurg für Rousseaus Deutung Spartas als einer Idealen Ordnung hatte: »Sparta war ein Männerbund – ein Relikt aus der Frühgeschichte der Menschheit mit allen für einen Bund kennzeichnenden Merkmalen auf den Gebieten der Erziehung, des Sexuallebens, des geselligen und Wirtschaftslebens. Die Spartiaten war eine Kriegerkaste ..., die kein Privatleben führten und die, weil sie am Produktionsprozeß nicht teilnahmen, keine Partikularinteressen besaßen.«[29]

28 J. J. Rousseau, aaO., Buch III, Kap. 15.
29 E. Fraenkel: »Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie« in ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1968, S. 216.

Dieser Gedanke läßt sich weniger polemisch auch so ausdrücken: Wenn Rousseau von »Vertrag« spricht, so hat dies mit der üblichen Bedeutung des Wortes in den neuzeitlichen Vertragstheorien kaum etwas zu tun, da in der üblichen Bedeutung es sich um privatrechtliche Beziehungen handelt, wie sie etwa im Kaufvertrag gegeben sind, die auf staatsbürgerliche Beziehungen übertragen werden. Rousseau betont dagegen, daß nicht die »Einsicht in unseren eigenen Vorteil« uns dazu führen könne, mit anderen »zum allgemeinen Wohl zusammen zu wirken«.[30] Der Vorwurf grundsätzlicher Willkür des vertragstheoretischen Denkens läßt sich daraus allerdings nicht begründen. Der Hinweis auf Rousseau zeigt vielmehr, daß zwischen verschiedenen Vertragstheorien auch danach zu unterscheiden ist, was sie als den Sinn und Zweck von Verträgen ansehen und welchen Typus von Verträgen sie als paradigmatisch voraussetzen[31].

IV.

Die Entwicklung der politischen Verhältnisse seit dem 18. Jahrhundert hat den Grundgedanken neuzeitlicher Vertragstheorien zusätzliche Plausibilität verliehen. Die individualistischen Prämissen des naturrechtlichen Denkens sind in die Verfassungen moderner Rechtsstaaten eingegangen und es gehört zum Selbstverständnis heutiger Demokratien, daß legitime Herrschaft von der Zustimmung der Regierten abhängig sei. Wenn Hume in der Mitte des 18. Jahrhunderts mit einem gewissen Recht sagen konnte, es sei nicht einsichtig, warum als oberstes Prinzip politischen Handelns angenommen werden sollte, was dem Bewußtsein und der Praxis der allermeisten Bürger sowohl in absolutistischen, als auch in freiheitlichen Staaten widerspricht, so müßte eine entsprechende Überlegung heute eher zugunsten der Vertragstheorien sprechen. Grundrechte der Person (darunter das Recht auf freie Meinungsäußerung, auf Emigration, auf politische Mitbestimmung durch allgemeine Wahlen) und politische Institutionen, die eine legale Opposition vorsehen – diese Kennzeichen der repräsentativen Demokratie scheinen dazu angetan, die Prinzipien der Herrschaftslegitimation durch Zustimmung und der Gehorsamspflicht durch freiwillige Selbstverpflichtung im Bewußtsein der Bürger zu verankern.

Inwiefern sind Vertragstheorien imstande, Grundsätze zur Orientierung des politischen Handelns in modernen Demokratien bereitzustellen? Wenn man von den Erscheinungsformen ausgeht, die das vertragstheoretische Denken in der Vergangenheit angenommen hat, so wird man sowohl von der alten Idee des *Herrschaftsvertrags*, als auch vom historischen *Urvertrag* (original contract) sagen müssen, daß

30 Erste Fassung des *Contrat Social.* In: J. J. Rousseau, *Schriften zur Kulturkritik*, Hamburg 1971, S. 291.

31 Daß Rousseau einen eigenartigen Vertragsbegriff verwendet bzw. daß der Vertragsgedanke überhaupt einen Fremdkörper in Rousseaus politischer Philosophie bildet, ist öfter bemerkt worden. Vgl. etwa L. Siep: »Vertragstheorie – Ermächtigung und Kritik von Herrschaft?« in: U. Bermbach/K. Kodalle (H.), *Furcht und Freiheit. Leviathan-Diskussion 300 Jahre nach Thomas Hobbes*, Köln 1979, S. 138; I. Fetscher, *Rousseaus politische Philosophie*, Frankfurt 1975, S. 255. Um so erstaunlicher, daß Mihailo Djuric als einziges Beispiel Rousseau wählt, um über die »Metaphysik des Gesellschaftsvertrags« kritische Überlegungen anzustellen (*Zeitschrift für Politik*, 1981, Heft 4, S. 345–357. Der Artikel überzeugt auch deshalb nicht, weil er nur den Gedanken der Freiheit und die daraus folgende Deutung von Pflichten als Selbstverpflichtung hervorhebt und nicht den ebenso wichtigen Gedanken der Gleichheit und des gegenseitigen Versprechens (also das, was eine Vertragstheorie von einer reinen Konsenstheorie unterscheidet).

sie jeder aktuellen Bedeutung entbehren. Weder der Gedanke eines persönlichen Treuegelöbnisses zwischen Herrscher und Untertan, noch die Vorstellung eines Vertrags der Gründerväter erlaubt es, Rechte und Pflichten der Bürger bzw. der Regierenden in einer Demokratie zu begründen. Dagegen hat die umfangreiche und fortdauernde Diskussion um die »new contractarians« (vor allem Rawls) sowohl die Fruchtbarkeit, als auch die Probleme des *hypothetischen Vertragsgedankens* hinreichend deutlich gemacht. Ich möchte mich deshalb abschließend darauf beschränken, einige weiterführende Überlegungen zum Gedanken des *impliziten Gesellschaftsvertrags* vorzutragen[32].

Im Mittelpunkt der Theorie des impliziten Gesellschaftsvertrags steht der Gedanke der »stillschweigenden Zustimmung«. Damit ist gemeint, daß Personen nicht nur durch ausdrückliche verbale Willenskundgebung, sondern auch durch Schweigen und kooperatives Verhalten Zustimmung signalisieren und Verpflichtungen eingehen können. Dieser im privatrechtlichen Bereich nicht besonders kontroverse Gedanke stößt zuweilen auf heftigen Widerstand, wenn er auf politische Verhältnisse übertragen wird. Auch in Demokratien, so wird argumentiert, hätten die Bürger nicht den Eindruck, politische Entscheidungen wesentlich mitzubestimmen und deshalb interpretierten sie ihre schweigende Kooperation auch nicht als Zeichen der Zustimmung, sondern als Ausdruck der Passivität. Wer aber weder wisse, daß sein Schweigen als Zeichen der Zustimmung gedeutet werden könnte, noch beabsichtige, ein solches Zeichen zu geben, von dem könne man auch nicht annehmen, daß sein Schweigen ein Versprechen impliziere, auch künftig ein gehorsamer Bürger zu sein[33].

Diesem Einwand gegenüber möchte ich daran erinnern, daß die Unterscheidung zwischen freiheitlichen und totalitären Systemen, wie immer man sie im einzelnen bestimmen mag, für den hier diskutierten Zusammenhang relevant ist. Wenn totalitäre Regime auf die Zustimmung der Bevölkerung verweisen, wie sie sich in Massenaufmärschen, Abstimmungsergebnissen und Ergebenheitsadressen kundtut, dann wird zu Recht geltend gemacht, daß solche Willenskundgebungen weder die Regierung legitimieren, noch den einzelnen Bürger verpflichten können, weil sie nicht auf freie Entscheidungen und Wahl zwischen vernünftigen Alternativen zurückgehen. Wenn innerhalb eines Systems die Wahl zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten stark reduziert und der Ausdruck von Dissens mit Gefahren für Leib und Leben verbunden ist, dann können Schweigen und Kooperation nicht als Zeichen der Zustimmung angesehen werden. Dann gilt aber auch umgekehrt: Wenn ein System Alternativen zuläßt und Dissens ermöglicht, so kann das Schweigen derer, die von den Vorteilen des Systems Gebrauch machen und keinen Widerstand artikulieren, als Zeichen der Zustimmung gedeutet werden. Freilich gibt es in dieser Hinsicht kein einfaches Entweder-Oder. Auch unter totalitären Regimen bestehen gewisse Möglichkei-

32 Eine ganze Reihe von neueren Autoren rekurriert – wenn auch eher beiläufig – auf den Gedanken des impliziten Gesellschaftsvertrags, um politische Rechte und Pflichten zu begründen. Z. B. A. Meiklejohn, *Free Speech and its Relation so Self-Government*, Harper 1948; J. Plamenatz, *Consenx, Freedom and Political Obligation*, Oxford UP 1968. M. Walzer, *Obligations*, Harvard UP 1970 (Kap. 5); A. Gewirth, »Political Justice« in: R. Brandt (H.), *Social Justice*, Prentice Hall 1972. Der einzige mir bekannte Versuch, die Prämissen einer Theorie des impliziten Gesellschaftsvertrags systematisch zu entwickeln, stammt von Th. Cornides, »Die Denkmöglichkeit einer ›realistischen‹ Theorie vom Gesellschaftsvertrag (contrat social)« in: *Reformen des Rechts*, Festschrift zur 200-Jahr-Feier der Rechtswissenschaftl. Fakultät der Univ. Graz, Graz 1979, S. 625–641.

33 Vgl. etwa B. Zwiebach, *Civility and Disobedience*, Cambridge UP 1975, S. 38–39.

ten, Dissens kundzutun; auch in freiheitlichen Staaten lassen sich abweichende Meinungen und Interessen nicht immer ohne Nachteile für die Betroffenen vertreten. Deshalb sollte man besser sagen: In dem Maße, wie ein Staat abweichende Meinungen, legale Opposition und Emigration zuläßt, kann das Verhalten derer, die nach den Regeln des Systems ihre Interessen verfolgen und nicht protestieren, als Zeichen der Zustimmung – oder aber einer unverantwortlichen geistigen Trägheit – angesehen werden.

Freilich könnte auch in einem freiheitlichen Staat ein Bürger, etwa ein junger Mann, der Wehrdienst leisten soll, klagen, er sei nie gefragt worden, ob er die Außenpolitik der Regierung bejahe, erst recht habe er niemals versprochen, sein Leben für den Staat einzusetzen. Warum sollte er verpflichtet sein, Wehrdienst zu leisten? Bei dem Versuch, auf diese Klage zu antworten, werden oft zwei Argumente vermischt, die unterschieden werden müssen. Einmal der Gedanke, daß jeder Mensch gegenüber seinem Staat, ebenso wie gegenüber seinen Eltern und anderen Wohltätern, Pflichten der Dankbarkeit zu erfüllen hat. Zum anderen die Überlegung, daß der Bürger eines freien Staates, indem er sich entscheidet, in diesem Staat nach dessen Regeln zu leben, freiwillig Pflichten übernimmt. Beiden Argumenten ist gemeinsam, daß sie auf den Nutzen verweisen, den die Bürger eines Staates durch dessen Schutz genießen. Aber aus der Perspektive der Vertragstheorie können Pflichten nur dadurch entstehen, daß jemand die Vorteile, die er als Staatsbürger besitzt, bewußt und freiwillig in Anspruch nimmt und nicht etwa dadurch, daß er als Kind gezwungen wurde, in den Genuß des staatlichen Erziehungssystems zu kommen, wofür er – obwohl er keine Wahl hatte – dem Staat Dank schuldet[34].

Der Hinweis des klagenden Bürgers, er habe nicht *gewußt*, worauf er sich durch Schweigen und Kooperation einlasse und habe auch nie die *Absicht* gehabt, sich mit den Interessen des Staates zu identifizieren, ist daher aus vertragstheoretischer Perspektive von zentraler Bedeutung. Allerdings kommt es nicht in erster Linie darauf an, was er tatsächlich wußte und subjektiv beabsichtigte, sondern darauf, was er wissen konnte und was in seiner Gesellschaft als Ausdruck einer bestimmten Intention interpretiert wird. Auch in dieser Hinsicht rekurriert die politische Theorie des impliziten Vertrags auf die Vorstellungen des gewöhnlichen Vertragsrechts. Wenn jemand nicht, wie in Humes Beispiel, schlafend an Bord eines Schiffes getragen wird, sondern es wachen Sinnes selbst besteigt, so kann man erwarten, daß er seine Verpflichtungen als Fahrgast kennt und beabsichtigt, den üblichen Fahrpreis zu zahlen und den Anordnungen des Kapitäns zu gehorchen, auch wenn er dies nicht zu Beginn der Reise ausdrücklich verspricht. Wenn er später behauptet, von einem Fahrpreis habe er nichts gewußt und habe auch nie beabsichtigt, dem Kapitän zu gehorchen, so mag er dies sogar überzeugend darlegen, an seinen Verpflichtungen ändert es grundsätzlich nichts. Denn diese entstehen aus den Erwartungen, die sein Verhalten nach dem gewöhnlichen Selbstverständnis und den geltenden Regeln einer Gesellschaft bei seinen Mitmenschen hervorruft. Ebenso kann man von einem Staatsbürger sagen: Wenn er nicht wie Kaspar Hauser aufgewachsen ist, sondern auf die

34 Die Vermischung dieser Argumente hat ehrwürdige Tradition. In Platons *Kriton* argumentieren die Gesetze Athens, die als Gesprächspartner auftreten, gegenüber Sokrates sowohl mit dem vertragstheoretischen Argument, sein freiwilliges Verbleiben in der Stadt bedeutet Zustimmung, als auch mit dem Hinweis, er schulde ihnen, wie seinen Eltern, Dankbarkeit.

übliche Art erwachsen wurde, kann man davon ausgehen, daß er die Regeln, die in seiner Gesellschaft gelten und die Pflichten, die ihn dort erwarten, kennt. Wenn er den normalen Weg der Integration beschreitet, so kann er nicht später geltend machen, vom Wehrdienst habe er nichts gewußt und Steuern zu zahlen habe er nie beabsichtigt.

Die vertragstheoretische Begründung der Pflicht zum Wehrdienst stößt allerdings auf die Schwierigkeit, daß er in jungen Jahren geleistet werden soll. Wenn bei der Beurteilung des Anspruchs auf Wehrdienstverweigerung der Zeitfaktor berücksichtigt wird – seit wann artikuliert der Kandidat seinen Widerstand gegen den Wehrdienst; hat er seine moralischen Skrupel erst jetzt entdeckt – so hat dies aus der Perspektive des impliziten Vertragsgedankens seine guten Gründe. Das Verhalten dessen, der frühzeitig protestiert, kann nicht als »stillschweigende Zustimmung« interpretiert werden. Aber der Umkehrschluß ist in diesem Fall problematisch: Wer zu einer Zeit, in der sein politisches Bewußtsein erst langsam erwacht und er noch nicht einmal das Wahlrecht besitzt, keinen Widerstand artikuliert, kann kaum als Befürworter des Systems mit all seinen Konsequenzen gelten.

Wer dagegen – um ein anderes Beispiel zu diskutieren – als erwachsener Staatsbürger ein legitimes Interesse zu haben glaubt, die von einer gewählten Regierung erhöhten Steuern zu hinterziehen und sein Vermögen, unter Verstoß gegen die geltenden Gesetze, ins Ausland zu schaffen, kann sich dabei nicht auf den impliziten Vertragsgedanken berufen. Im Gegenteil wäre aus der Sicht der Vertragstheorie in diesem Fall zu sagen, wer jahrelang, ohne zu protestieren, seinen privaten Interessen nachgeht und die Früchte der Kooperation genießt, welche die Gesellschaft ermöglicht und der Staat schützt, gibt damit seine stillschweigende Zustimmung zu einem bestehenden System und hat auch die für ihn unangenehmen Konsequenzen einer Politik zu ertragen, die nach den Regeln der geltenden Verfassung zustande gekommen ist.

Schweigen und Kooperation bedeuten nur in dem Maße Zustimmung, wie vernünftige *Alternativen* bestehen und Dissens keine unzumutbaren *Folgen* nach sich zieht. Zuweilen wird gegen den impliziten Vertragsgedanken geltend gemacht, auch in freiheitlichen Staaten seien diese Voraussetzungen nicht gegeben, was sich etwa am Beispiel der Auswanderungsfreiheit zeigen ließe. Im 16. und 17. Jahrhundert sei es immerhin denkbar gewesen, daß Auswanderungswillige »in vacuis locis«, etwa in der amerikanischen Wildnis, eine neue politische Gemeinschaft nach ihren eigenen Vorstellungen gründen könnten. Heute dagegen sei die Welt unter souveränen Staaten aufgeteilt und die gewöhnliche Alternative bestehe für den Emigranten darin, vom Regen in die Traufe zu geraten. Zudem verliere der Auswanderer in der Regel das, was er am meisten schätzt: Heimat, Familie, Freunde. Wer an Emigration denkt, müsse damit rechnen, daß seine Entscheidung katastrophale Folgen nach sich ziehe. Das Verbleiben im Staat könne daher unmöglich als Zeichen oder Akt der Zustimmung gedeutet werden[35].

Ich möchte auf diese Überlegungen zweierlei antworten. Erstens scheint ein Staat, der sich in relevanter Hinsicht vom eigenen unterscheidet (z. B. keine allgemeine

35 A. J. Simmons, *Moral Principles and political Obligations*, Princeton UP 1979, S. 99 bis 100. Vgl. als ausführliche kritische Auseinandersetzung mit dem Gedanken der »stillschweigenden Zustimmung« das IV. Kapitel dieses Buches »The Argument from Tacit Consent« (S. 75–100).

Wehrpflicht kennt, weniger Steuern verlangt, radikale Oppositionsparteien zuläßt), aus der Perspektive des Auswanderers eher eine vernünftige Alternative zu bieten als der »Naturzustand« mit seinen Unwägbarkeiten. Zweitens ist sicher richtig, daß Auswanderung schmerzlich ist und daher in der Regel nur als letztes Mittel gebraucht wird, um Not oder Unterdrückung zu entgehen. Das ändert aber nichts daran, daß die Auswanderungsfreiheit ein wichtiges Recht ist, um das in vielen Ländern lange gekämpft wurde und das in anderen Ländern bis heute vermißt wird. Es ist inkonsequent, von denen, die einen totalitären Staat oft unter großen Gefahren für ihr Leben verlassen, zu sagen: »Sie wählen mit den Füßen«, also ihr Handeln als klares Zeichen von Dissens zu interpretieren, zugleich aber, wenn von einem bestehenden Recht auf Emigration nur minimaler Gebrauch gemacht wird, nicht von »stillschweigender Zustimmung« sprechen zu wollen, weil die Folgen der Emigration unzumutbar seien.

Liegt es nicht in der Konsequenz dessen, was bisher über die Theorie des impliziten Vertrags gesagt wurde, daß ein Bürger vernünftig handelt, wenn er möglichst frühzeitig möglichst radikalen Protest anmeldet? Das ist insofern richtig, als der damit der Selbstverpflichtung zum Gehorsam entgeht. Er übernimmt keine Verantwortung und kann daher auch nicht zur Verantwortung gezogen werden. Andererseits macht er sich zum Außenseiter, der von den Früchten der Kooperation weitgehend ausgeschlossen bleibt. Der Außenseiter mag die vorübergehenden Vorzüge einer Mode genießen, die ihn zum Helden stilisiert, eine radikale Oppositionsgruppe mag ihm zeitweilig die Gesellschaft ersetzen, auf die Dauer kann er sich nur Vorteile erhoffen, wenn er in der bestehenden Gesellschaft extrem benachteiligt ist. Es kann daher für die meisten Bürger nur in dem Maße vernünftig sein, frühzeitig radikalen Protest zu artikulieren, wie sie in einer ungerechten Gesellschaft leben.

Die Theorie des impliziten Gesellschaftsvertrags versucht einerseits zu begründen, unter welchen Voraussetzungen Bürger zum Gehorsam verpflichtet sind und will andererseits zeigen, unter welchen Voraussetzungen eine Regierung legitime Herrschaft ausübt. Nach ihren Grundsätzen ist die Autorität einer Regierung in dem Maße legitim, wie sie auf der immer wieder erneuerten, wenn auch nur stillschweigenden Zustimmung der einzelnen Bürger beruht; sie ist in dem Maße nicht legitim, wie sie entweder den Dissens erschwert, oder die Bürger von den Möglichkeiten, ihren Dissens zum Ausdruck zu bringen, tatsächlich Gebrauch machen. Nachdem die Möglichkeiten der direkten politischen Mitwirkung in repräsentativen Demokratien begrenzt sind, kommt dem Recht jedes einzelnen Bürgers, immer wieder, nicht nur in Wahlen, Dissens auszudrücken, entscheidende legitimierende Kraft zu. Eine Regierung, die auf demokratische Legitimation Wert legt, wird daher den friedlichen Dissens nicht erschweren, sondern im Gegenteil darüber nachdenken, welche alternativen Handlungsmöglichkeiten als Grundrechte des Bürgers bestehen sollten. Es wäre z. B. denkbar, daß die Bewohner eines Staates, statt auszuwandern, für den Status eines »Halbbürgers« optieren könnten (der ungefähr dem eines Ausländers mit Wohn- und Arbeitserlaubnis entsprechen würde). Diese Option könnte ihnen entweder für eine bestimmte Zeit, z. B. zwischen 18 und 28 Jahren, oder zeitlich unbeschränkt offenstehen. Wer von dieser Möglichkeit der »inneren Emigration« keinen Gebrauch macht, gäbe damit einmal mehr kund, daß er den Grundsätzen der bestehenden politischen Ordnung zustimmt.

Vermutlich haben die weiterführenden Bemerkungen zur Theorie des impliziten Gesellschaftsvertrags mehr Fragen geweckt, als Antworten gegeben. Immerhin kann

man auf Grund der hier vorgetragenen Überlegungen vielleicht sagen, daß diese Theorie, deren Wurzeln bis auf Platons *Kriton* zurückgehen, auch heute noch zu den fruchtbaren Ansätzen der politischen Philosophie gehört. Denn sie erlaubt es, einige Grundprobleme des politischen Handelns auf interessante Weise weiterzudenken und dabei die Möglichkeiten und Grenzen des individualistischen Denkens in der politischen Ethik zu erproben.

Zusammenfassung

Der Artikel behandelt die Geschichte der politischen Vertragstheorien in der Absicht, aus der historischen Vielfalt vertragstheoretischer Ansätze und ihrer Kritik Anregungen für aktuelle Diskussionen in der politischen Ethik zu gewinnen. Zunächst werden die gemeinsamen, anthropologischen und normativen Grundgedanken neuzeitlicher Vertragstheorien formuliert; dann wird zwischen der älteren Idee des Herrschaftsvertrags auf der einen, drei Typen des Gesellschaftsvertrags auf der anderen Seite unterschieden; es folgt eine Diskussion der verschiedenen Formen der Kritik, die bereits seit dem 18. Jahrhundert an den Vertragstheorien geübt wird; zuletzt soll gezeigt werden, daß gerade der Gedanke des »impliziten Gesellschaftsvertrags« geeignet ist, einen Beitrag zur Auseinandersetzung über Rechte und Pflichten der Bürger in modernen Demokratien zu leisten.

Summary

The article looks at the history of contract theories but with an intention that is not primarily historical. Its purpose is rather, to discuss different types of contract theories and the criticism that has been levelled against them since the 18th century, in order to test the possibilities and limits of an individualistic approach in political ethics. In the end it is argued that the ideas of »tacit consent« and »implicit contract«, though ridiculed since the time of Hume, can still contribute significantly to a modern theory of political obligation.

SOZIALDEMOKRATISCHES VERFASSUNGSDENKEN BIS ZUR WEIMARER REPUBLIK

Von Michael Antoni

Sozialdemokratie und Verfassung[1]

Verfassung

Gegenüber den Schwerpunkten der sozialdemokratischen Zielsetzungen auf ökonomischem und sozialem Gebiet trat von Anfang an die Beschäftigung mit spezifischen verfassungstheoretischen und verfassungspolitischen Fragen völlig zurück. Dies hat verschiedene ideologische und praktische Gründe, die hier nur angedeutet werden können.

Das noch zu erörternde Verhältnis der Sozialdemokratie zum Staat war wenig geeignet, Fragen formal-rechtlicher Verfassungsregelungen eine besondere Bedeutung beizumessen. Lehnte man den Staat als Instrument der Klassenherrschaft ab[2] und ging davon aus, daß in der klassenlosen Zukunftsgesellschaft überhaupt kein Staat mehr existieren sollte, so erschien es weitgehend müßig, sich mit derartigen Problemen zu befassen, zumal die Rechtsordnung nach marxistischem Verständnis als Teil des gesellschaftlichen Überbaus eine sekundäre Frage war. Darüber hinaus – und dies ist durchaus ein wesentliches Moment – neigten die deutschen Sozialdemokraten stets zur Taktik des Hinausschiebens nicht unmittelbar aktueller Fragen, was zur Folge hatte, daß die Partei – wenn es um verfassungsrechtliche Neuregelungen ging (wie im Juli 1917 und dann 1918/19) – überrascht wurde und ohne konkrete Konzepte dastand[3]. Das mangelnde Interesse an Verfassungsfragen[4] führte aber auch dazu, daß die SPD, ohne in grundlegende verfassungstheoretische Diskussionen einzutreten, sich anfangs darauf beschränkte, die »alte weltbekannte demokratische Litanei« (so Marx)[5] unkritisch zu übernehmen. Infolge dessen war sie auch – mangels eigener

1 Der Verfassungsbegriff war im 19. Jh. ebenso vieldeutig wie heute (Vgl. etwa Hesse, *Grundzüge*, § 1). Unter ihm konnte sowohl die sozio-kulturelle und politische Gesamtverfassung einer Gesellschaft verstanden werden, wie die Rechtsordnung als Gesamtheit oder die Verfassungsurkunde selbst. Im folgenden wird Verfassung als rechtlich kodifizierte oder zu kodifizierende Grundordnung einer Gesellschaft aufgefaßt. Zu dieser rechtlichen Grundordnung gehören zum einen das Regierungssystem, zum anderen sind dazu grundlegende Normen für einzelne Bereiche der Gesellschaft (Wirtschaft, Schule, Familie etc.) sowie zur Stellung des Individuums und einzelner Gruppen in der Gesellschaft zu rechnen. Formal ausgedrückt heißt dies, daß unter Verfassung das verstanden werden soll, was üblicherweise in Verfassungsurkunden geregelt wird. Zum Verhältnis der SPD zum Verfassungsverständnis des vorigen Jahrhunderts siehe auch Steinbach, *Sozialdemokratie*, S. 196; ders., *Sozialdemokratisches Verfassungsverständnis*, S. 20 f.

2 Siehe unter anderem Marx/Engels, *Kommunistisches Manifest*, *MEW* 4, 482; Marx/Engels, *Die deutsche Ideologie*, *MEW* 3, 62; Bebel, *Frau*, S. 261.

3 Vgl. Grosser, *Konstitutionalismus*, S. 152 f., 161.

4 Ders., aaO., S. 58 ff.

5 Marx, *Kritik des Gothaer Programmentwurfes*, *MEW* 19, 28; siehe auch Engels, *Brief an Bebel vom 18./28. März 1875*, *MEW* 34, 127 ff.

konkreter Vorstellungen – weder gewillt noch in der Lage, die jeweilige Verfassungswirklichkeit radikal in Frage zu stellen[6].

Eine geschriebene Verfassung hatte für Lassalle nur dann eine Existenzberechtigung, wenn sie den bestehenden Machtverhältnissen entsprach[7]. Auf die Änderung dieser Machtverhältnisse kam es ihm an; in der Schaffung eines neuen Verfassungswerkes jedoch sah er kein bedeutendes praktisches Problem. Sein berühmt gewordener Ausspruch, »Verfassungsfragen sind ursprünglich nicht Rechtsfragen, sondern Machtfragen; die wirkliche Verfassung eines Landes existiert nur in den reellen tatsächlichen Machtverhältnissen«[8], hat auf die Sozialdemokratie eine nachhaltige Wirkung gehabt. Marx kam, wenn auch von einer anderen theoretischen Basis ausgehend, durchaus zu ähnlichen Ergebnissen wie Lassalle. Eine gesellschaftliche Entwicklung, die als Bewegung und Folge von Klassenkämpfen verstanden wurde, die stets die gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse veränderten, bedurften einer auf statische Herrschaftsstabilisierung ausgerichteten Verfassung nicht. In einer klassenlosen und damit herrschaftsfreien Zukunftsgesellschaft war sie zudem überflüssig. Hinsichtlich der gegenwärtigen bürgerlichen Gesellschaft erkannte jedoch Marx besser als Lassalle die in beide Richtungen wirkende Doppelfunktion einer geschriebenen Verfassung: »Von den einen verlangt sie, daß sie von der politischen Emanzipation nicht zur sozialen fort- von den anderen, daß sie von der sozialen Restauration nicht zur politischen zurückgehen«[9]. Auch Bebel, der sich von den führenden Sozialdemokraten vor dem Ersten Weltkrieg am ausführlichsten zu sozialdemokratischen Zielvorstellungen geäußert hat, lehnte es ab, über Details einer sozialistischen Verfassung nachzudenken[10]. Bei ihm wird der für die Sozialdemokratie oft verhängnisvolle Glaube deutlich, daß sich zu gegebenem Zeitpunkt alles schon finden werde: »In dem Moment, wo die Sozialdemokratie praktisch an ihre Aufgabe herantreten kann und die Frage entsteht, was tun? – wird sich dies finden«[11].

Selbst als die Sozialdemokratie zunehmend eine politische Kraft im bürgerlichen Staat des Deutschen Kaiserreiches wurde, begann sie keineswegs, ideologisch begründete verfassungstheoretische Modelle und konkrete Verfassungspläne auszuarbeiten. Verfassungspolitische Entscheidungen wurden von Fall zu Fall nach der realpolitischen Fragestellung getroffen: »Wie wird die Macht des Proletariats dadurch beeinflußt?«[12] Auch 1918/19 hatte die SPD keine Verfassungskonzeption anzubieten und bemühte sich auch nicht, diese zu entwickeln. Die Formulierung des Verfassungsentwurfes wurde dem liberalen Demokraten Hugo Preuß übertragen, und die sozialdemokratische Regierung beschränkte sich auf Korrekturen. In der Nationalversammlung waren die sozialdemokratischen Abgeordneten weitgehend sich selbst überlassen. Hier wurde zwar der Versuch gemacht, einzelne sozialdemokratische Zielvorstellungen in der Verfassung zu verankern, doch die von der Arbeiterbewegung beanspruchte theoretische und politische Führungsrolle blieb ohne praktische Konse-

6 Flechtheim, *Anpassung*, S. 588; Grosser, aaO., (FN 3), S. 55.
7 Lassalle, *Reden und Schriften*, Bd. II S. 52.
8 Ders., aaO., S. 60.
9 Marx, *Klassenkämpfe in Frankreich*, *MEW* 7, 43.
10 Bebel, *Unsere Ziele*, Vorwort zur 10. Auflage; ähnlich Kautsky, *Erfurter Programm*, S. 137 f.; Bernstein, *Sozialdemokratie*, S. 7 f.
11 Reichstag, *Stenographische Berichte. VIII. Legislaturperiode. II. Session*, S. 818.
12 Kautsky, *Parlamentarismus*, S. 124.

quenz[13]. Die nahezu überschwenglich positive Beurteilung des Weimarer Verfassungswerkes durch die Mehrheit der Sozialdemokratie war ganz wesentlich auch darin begründet, daß die SPD ohne ein konkretes Konzept, an dem sie das Ergebnis hätte überprüfen können, in die Beratungen gegangen war[14].

Die sozialdemokratische Verfassungspolitik wurde bis 1918 vor allen Dingen von drei Komponenten geprägt: Einmal von dem grundsätzlichen Ziel der sozialistischen Bewegung, der ökonomischen Emanzipation der Arbeiterklasse, der sich jede politische Bewegung unterzuordnen hatte[15], zum anderen von der Notwendigkeit, sich zur Erreichung einer großen Massenbasis populärer, agitatorisch wirksamer Argumente zu bedienen, und schließlich durch die zunehmende Integration der Partei in das parlamentarische System des bürgerlichen Staates. Die Programmatik der Partei bewegte sich von Anfang an auf zwei Ebenen: Zum einen ging es im politischen Tageskampf um die Reformierung von Staat und Gesellschaft im Sinne größerer sozialer Gerechtigkeit und demokratischer Freiheiten, zum anderen richtete sie sich auf die durch eine Revolution zu erreichende sozialistische Zukunftsgesellschaft, deren äußere und innere Strukturen sich grundlegend von den überkommenen Gesellschaftsformen

13 Siehe dazu im einzelnen: Potthoff, *Weimarer Verfassungswerk*, S. 453 f., 456; Apelt, *Geschichte;* Ziegler, *Nationalversammlung*.

14 *Nationalversammlung. Berichte*, Bd. 327 S. 2193; siehe auch Potthoff, aaO. (FN 13), S. 467, 469. – Als symtomatischer Ausdruck des Verhältnisses der SPD zur Weimarer Reichsverfassung kann eine Schrift Stampfers angesehen werden, in der er den Argumenten der USPD und KPD, die Verfassung versperre der Arbeiterklasse den Weg zu ihren sozialistischen Zielen, entgegentritt. Für ihn verwirklicht die Verfassung den Volksstaat, »den das Programm der Sozialdemokratie fordert, für den zwei Arbeitergenerationen gekämpft haben, in dem die führenden Geister des Sozialismus stets *das* Mittel erblickten, den Emanzipationskampf des Proletariats bis zu dem Punkt zu bringen, von dem aus er mit friedlichen Mitteln zum Endziel weiter geführt werden kann«. Ein Volk, das gegen die parlamentarische Demokratie die Faust erhebt, schlägt auf sich selber los. Trotz ihres Kompromißcharakters ließ die Verfassung dennoch die Einengung der wirtschaftlichen Freiheit in einem Maße zu, wie es »vorläufig nicht einmal der radikalste Sozialist will«. Die Verfassung gibt dem Staat gegenüber der Wirtschaft *jedes* Recht, das sich dieser nur nehmen kann.
Mit der Möglichkeit der Volksabstimmung, so Stampfer, sei die »parlamentarische ›direkte Aktion‹ zur gesetzlichen Einrichtung geworden«, mit deren Hilfe sich das Volk selbst an die Stelle des Parlaments setzen könne. Die starke Position des Reichspräsidenten bedauert Stampfer zwar, erinnert aber daran, daß der erste Präsident »ein Mann aus dem Arbeiterstande« sei »und es in Zukunft eben Aufgabe der Arbeiterklasse sein müsse, mit dem mächtigen Amt des Reichspräsidenten einen ihrer Vertrauensmänner zu beauftragen«. Auch hinsichtlich des Art. 48 WRV ist er optimistisch: Der Reichspräsident sei an die Verfassung gebunden und würde sich dem Vorwurf eines Eidbruches aussetzen, wenn er den Art. 48 anders als zum Schutz der Freiheit der Verfassung einsetzen würde. Im übrigen sei es ja Sache des Volkes, sich einen Reichspräsidenten auszusuchen, bei dem sich die Verfassung in sicherer Hut befinde. Im übrigen könne letztlich die Verfassung schon deswegen kein Hindernis für die Verwirklichung sozialdemokratischer Ziele sein, da die Verfassung ihre Änderung selbst zulasse. Die Anwendung von Gewaltmitteln gegen die Verfassung und die Republik seien vollkommen überflüssig, da mittels einer Verfassungsänderung oder einer Volksabstimmung Deutschland auf dem Wege der Verfassung selbst in eine Sowjetrepublik umgewandelt werden könne (Stampfer, *Verfassung* S. 5 ff., 29 ff.). Die Ziele der Sozialdemokratie waren also für sie jetzt nur noch durch die Indienstnahme der Weimarer Republik realisierbar. Damit war die Festigung der Republik wesentliche Aufgabe der SPD.

15 Marx/Engels, *Kommunistisches Manifest, MEW* 4, 472 f., siehe auch Bernstein, aaO. (FN 10), S. 35.

unterscheiden sollten. Verfassungspolitisch relevante Aussagen lassen sich sowohl aus den tagespolitischen Forderungen der Sozialdemokratie wie aus ihren Äußerungen über die Struktur der Zukunftsgesellschaft entnehmen, wobei sich jedoch nicht in jedem Einzelfall ermitteln läßt, wie weit konkrete Aussagen zur Reformierung des bestehenden Systems auch grundsätzliche Bedeutung für die sozialistische Gesellschaft der Zukunft haben sollten.

Staat

Die Staatsdiskussion in der Sozialdemokratie seit dem 19. Jahrhundert reflektiert die verschiedenen Traditionen des deutschen Staatsverständnisses mit ihren autoritären, revolutionären und liberalen Komponenten. Zunächst wurden die Sozialdemokraten in ihrem Verhältnis zum Staat vor allem durch zwei (weitgehend gegensätzliche) theoretische Konzepte – das von Lassalle und das von Marx – geprägt[16].

Im Gegensatz zur liberalen Verfassungstheorie, die im Dualismus von Staat und Gesellschaft ein Korrektiv gegen Mißbrauch von Regierungsmacht erblickte, kritisierte Lassalle diesen liberalen »Nachtwächterstaat« und wollte die Gesellschaft gerade im Staat aufgehen lassen[17]. Für ihn war zwar der bürgerliche Staat eine Zwangsanstalt, da dieser nur dem Zweck diene, dem Einzelnen die persönliche Freiheit und das Eigentum zu schützen, doch potentiell sah er ihn als ein »Organ für alle«, das dann seine Zwangsfunktion verliert, wenn es seinen eigentlichen Zweck – »die Erziehung und Entwicklung des Menschengeschlechts zur Freiheit« – erfüllt[18]. Aber diese Bejahung des Staates ist auch nur auf den Zukunftsstaat bezogen, der in letzter Konsequenz mit der Harmonisierung der Interessen des Individuums und der Gemeinschaft auf seine eigene Aufhebung hintendiert[19].

Im Ergebnis unterscheidet sich damit die Lassallesche Staatstheorie nicht grundsätzlich von der von Marx und Engels. Hinsichtlich des Prozesses der Selbstaufhebung steht jedoch Lassalle mit seiner Vorstellung von der Realisierung des »Reiches der Freiheit« im Wege der Durchsetzung der Idee der Freiheit im scharfen Kontrast zu Marx, der diese Harmonisierung auf die Abschaffung des Privateigentums gründet. Die Lassallesche Auffassung, der moderne Staat stelle eine selbständige, ethische Kategorie dar, weist Marx energisch zurück. Er sieht den Staat als Zwangsapparat, der nur dort notwendig ist, wo eine einzelne Klasse im Besitz der Produktionsmittel ist und sich den Ertrag der Arbeit (ausgebeuteter) Klassen aneignet[20].

Das Eisenacher Programm von 1869 und das Gothaer Programm von 1875 liegen im Prinzip auf der Lassalleschen Linie und streben den »freien (Volks-)Staat« an[21]. Doch die Frage der Staatstheorie besaß damals, angesichts der alle Sozialdemokraten verbindenden Ablehnung des bestehenden bürgerlichen Staates, kaum praktische Bedeutung. Auch Bebel und W. Liebknecht erhoben seinerzeit gegen den Lassalleschen

16 Allgemein zum Staatsverständnis der Sozialdemokratie siehe neuerdings: Löwenthal, *Sozialdemokratie und Staat* sowie (für die Weimarer Zeit) Blau, *Sozialdemokratie.* Siehe auch Butterwegge, *SPD und Staat heute.*
17 Lassalle, aaO. (FN 7), Bd. III S. 136.
18 Ders., aaO., Bd. VI S. 197 f.; aaO., Bd. II S. 484.
19 Vgl. dazu Ramm, *Lassalle und Marx.*
20 Zur Staatsauffassung von Marx und Engels siehe insbesondere: Engels, *Anti-Dühring, MEW* 20, 260 ff.; Engels, *Ursprung der Familie, MEW* 21, 164 ff.; Engels an Bebel 18./28. März 1875, *MEW* 34, 128.
21 Text u. a. in: Jungsozialisten, *Programme,* S. 71, 74.

Staatsbegriff keine Einwände. Sie wandten sich nur dagegen, daß sein Urheber die Unterstützung des (kapitalistischen) Staates für die Förderung von Genossenschaften – und damit für die Schaffung des Volksstaates – in Anspruch nehmen wollte[22]. Abgelehnt wurde das konkrete System des Deutschen Reiches, nicht der Staat an sich. Ziel war der »freie Volksstaat, der, auf den Trümmern der jetzigen Klassenherrschaft errichtet, ... »nach dem höchsten Gut« trachtet: dem »echten Kulturstaat«[23]. Dieser von Marx hart bekämpfte[24] Glaube an den zukünftigen Staat begann erst zu Beginn der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts einem marxistischen Staatsverständnis zu weichen[25]. Die von Engels so klar zum Ausdruck gebrachte Auffassung von der Rolle des Staates als Repressionsinstrument der Klassenherrschaft, dem allmählichen Überflüssigwerden seiner Eingriffe in die Gesellschaft und seinem schrittweisen »Abstreber« als Folge der »Besitzergreifung der Produktionsmittel im Namen der Gesellschaft«[26], machte sich insbesondere Bebel voll zu eigen, was ihn aber nicht hinderte, Aussagen über die Form – der auch bei Engels anklingenden – Verwaltung in der Zukunftsgesellschaft zu machen[27]: Der Staat als Herrschafts- und Unterdrückungsapparat sollte zwar absterben, was für ihn aber nicht bedeutete, daß die Zukunftsgesellschaft ohne jegliche Organisationsform blieb.

Indem die Auffassung vom Absterben des Staates in das Erfurter Programm von 1891 einging, brach die Partei im Prinzip mit ihrer bisherigen Staatsauffassung[28]. Doch dieses (marxistische) Staatsverständnis setzte sich in der SPD nicht völlig durch. Liebknecht distanzierte sich sofort deutlich davon und Bernstein (sowie die übrigen Revisionisten) gingen davon aus, daß der Staat für alle absehbare Zukunft seine Aufgabe behalten würde[29]. Auch Kautsky gab diese Position später auf[30]. Der Staat erschien der Mehrheit der Sozialdemokraten, durchaus im Lassalleschen Sinne, weniger als Unterdrückungs-, sondern als Gestaltungsinstrument, als Möglichkeit der »bewußten Einwirkung auf die Gesellschaft«[31].

Es wäre zwar nicht richtig, der Sozialdemokratie 1918 ein unumschränkt positives Verhältnis zum Staat zu unterstellen – auch die Weimarer Republik hat die SPD nie zu »ihrem Staat« erklärt –, doch die Vorstellung von einer harmonischen Zukunftsgesellschaft die keiner staatlichen Zwangsmittel mehr bedarf, waren damals bereits in weite Ferne gerückt. Selbst die Bereitschaft, mit der die Sozialdemokraten

22 Bebel, aaO., (FN 10), S. 15.
23 Liebknecht, *Wissen ist Macht*, S. 43.
24 Marx über Wilhelm Liebknecht: »Das Vieh glaubt an den zukünftigen ›Staat der Demokratie‹! Unter der Hand ist das bald das konstitutionelle England, bald die bürgerlichen Vereinigten Staaten, bald die elende Schweiz. Von revolutionärer Politik hat ›es‹ keine Ahnung« (Marx an Engels, 10. August 1869, in: Marx/Engels, *Gesamtausgabe* 3. Abt. Bd. IV S. 219).
25 Insbesondere das Erscheinen von Engels *Anti-Dühring* im Jahre 1894, der erstmals die Staatsauffassung von Marx und Engels verdeutlichte, hatte hierauf großen Einfluß.
26 Engels, *Anti-Dühring, MEW* 20, 262.
27 Reichstag, *Berichte*, VIII. Legislaturperiode, II. Session S. 814; Bebel, aaO. (FN 2), S. 311 ff.; ders., *Kritische Bemerkungen* S. 328 ff.
28 So auch Bebel im Reichstag (Reichstag, *Berichte*, VIII. Legislaturperiode, II. Session S. 814).
29 Liebknecht, *SPD-Parteitagsprotokoll 1891*, S. 334 f.; Bernstein, *Wissenschaftlicher Sozialismus*, S. 42 (siehe dazu Rikli, *Revisionismus* S. 111).
30 Zur sozialdemokratischen Bejahung des Staates siehe auch Kelsen, aaO. (FN 16), S. 114 ff.
31 Siehe Hilferding, *SPD-Parteitagsprotokoll 1927*, S. 171; vgl. auch die Diskussion der Staatsvorstellungen in der Weimarer Republik bei: Blau, aaO. (FN 16).

staatliche Regierungsgewalt übernahmen und deren Zwangsmittel zur Verhinderung des »Chaos« der Revolution[32] einsetzten, macht dies deutlich.

Revolution

Der Übergang von der bisherigen, durch Klassengegensätze gekennzeichneten Gesellschaft in eine klassenlose und damit von antagonistischen Widersprüchen freie Gesellschaft der Zukunft sollte nach sozialdemokratischer Ansicht durch die soziale Revolution erreicht werden. Die Vorstellungen von dieser Revolution sind hier insoweit von Bedeutung, als es um die Frage geht, ob die von den Sozialdemokraten angestrebte Umwandlung der Gesellschaft auf friedlichem, ja legalem Wege oder mittels eines gewaltsamen Sturzes des bürgerlichen Staates und der bürgerlichen Gesellschaftsordnung erfolgen sollte.

Für Lassalle hieß Revolution Umwälzung, die stets dann eingetreten ist, »wenn, gleichviel ob mit oder ohne Gewalt – auf die Mittel kommt es dabei nicht an –, ein ganz neues Prinzip an die Stelle des bestehenden Zustandes gesetzt wird«[33]. Ob die sozialistische Revolution mit gewaltsamen Mitteln oder auf dem Wege bloßer Veränderungen der Staatsverfassung erfolgen sollte, ließ er (bewußt) offen. Demgegenüber sah Marx eindeutig die Notwendigkeit der gewaltsamen Brechung des Widerstandes der herrschenden Klassen, »des gewaltsamen Umsturzes aller bisherigen Gesellschaftsordnungen«[34]. Dies schloß jedoch nicht aus, daß auch er – unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen – eine friedliche Umwandlung der Gesellschaft für möglich hielt; etwa über die Gewinnung der Majorität im Parlament durch die Arbeiterklasse, die dann »auf gesetzlichem Wege die ihrer Entwicklung im Wege stehenden Gesetze und Einrichtungen beseitigen« konnte[35].

Bebel und W. Liebknecht wollten zwar die Möglichkeit der Gewaltanwendung zu revolutionären Zwecken nicht ausschließen, betonten aber immer wieder, daß es von den Gegnern der Arbeiterklasse abhinge, ob die Sozialdemokratie ihre Ziele friedlich oder gewaltsam verwirklichen könne[36]. Für Bebel hieß Revolution »Umgestaltung – gleichviel mit welchen Mitteln«[37].

Trotz ihrer Sympathieerklärungen für die gewaltsame Machtergreifung der Pariser Kommune 1871[38] läßt sich die Haltung der Sozialdemokratie bis zum Ende der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts dahin gehend zusammenfassen, daß sie ihre Ziele soweit möglich auf friedlichem Wege erreichen wollte, Gewalt aber nicht ablehnte, wenn man sie zur Erreichung der Ziele als unumgänglich ansah. Das Bekenntnis zur Revolution war zwar eine der ideologischen Grundpositionen der Sozialdemokratie, die Vorstellung von den anzuwendenden Mitteln und dem Verlauf der sozialen und ökonomischen Umwälzung blieben jedoch unklar. Die praktische Tätigkeit der Sozialdemokratie war jedoch – trotz revolutionärer Agitation – von Anfang an auf die Durchsetzung von Reformen gerichtet; keinesfalls beabsichtigte sie eine Revolution (gleich mit welchen Mitteln) *gegen* den Willen der Mehrheit des Volkes durchzuführen.

32 Vgl. u. a. Matthias, *Deutsche Sozialdemokratie*, S. 45.
33 Lassalle, aaO. (FN 7), S. 275 f.
34 Marx/Engels, *Kommunistisches Manifest*, *MEW* 4, 493.
35 Marx, *Rede über den Haager Kongreß*, *MEW* 18, 160; ders., *MEW* 34, 498.
36 *Hochverrats-Prozeß*, S. 107.
37 AaO., S. 108.
38 Reichstag, *Berichte*, I. Legislaturperiode, I. Session S. 291.

Der Glaube an einen Sieg des Proletariats auf friedlichem Wege verstärkte sich mit den ständig wachsenden Erfolgen der Partei bei den Reichstagswahlen. Auch unter Geltung der Sozialistengesetze galt die Parole: »An unserer Gesetzlichkeit müssen unsere Feinde zugrunde gehen!«[39]. Bernstein zog daraus die Konsequenz und meinte, die Partei müsse sich eingestehen, was sie in Wirklichkeit ist: Eine demokratisch-sozialistische Reformpartei[40]; der Gedanke, die Macht auf dem Wege der (gewaltsamen) Revolution zu erobern, müsse endlich aufgegeben werden. Für ihn war auch der entwickelte Parlamentarismus bereits »die organisch gestaltete Revolution«[41]. Im Gegensatz zu den Revisionisten wollte Kautsky die Möglichkeit, daß zur Durchführung der grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen eine gewaltsame Auseinandersetzung notwendig werden könnte, nicht ausschließen[42]. Dazu mußte es für ihn aber auch nur dann kommen, wenn die »Entscheidungsschlacht des sozialen Krieges« in dieser Form dem Proletariat aufgezwungen wurde[43].

1917/18 waren es nur noch wenige namhafte Sozialdemokraten – wie Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht – die sich eine Entwicklung im Zeichen gewaltsamer Revolution, Widerstand und Bürgerkrieg vorstellen konnten. Kautsky erklärte nun, daß »nicht im Appell an die Waffen, sondern in der Aufrechterhaltung der Demokratie ... die beste Hoffnung für das deutsche Proletariat« liege[44]. Für Ebert und Scheidemann bedeutete die Revolution gar eine äußerste Gefährdung, vielleicht den Ruin ihrer Politik[45].

Die Novemberrevolution 1918 war von der SPD-Führung weder inszeniert noch erwünscht. Gegen ihren Willen und weitgehend unvorbereitet war sie in die revolutionäre Auseinandersetzung hineingezogen worden[46]. Ihr primäres Ziel war es, die ungeliebte Revolution möglichst rasch zu beenden. Wie weit führende Sozialdemokraten im Legitimitätsdenken verwurzelt waren, macht die Reaktion Eberts auf die Ausrufung der Republik durch Scheidemann deutlich: »Du hast kein Recht die Republik auszurufen! Was Deutschland wird, ob Republik oder was sonst, das entscheidet eine Konstituante«[47]. Nur noch die USPD hielt eine grundlegende und vollständige Umwandlung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse *vor* dem Zusammentritt der Nationalversammlung für unbedingt notwendig, ohne daß sie sich hier gegen die Mehrheit der Sozialdemokraten durchsetzen konnte.

Typisch für die Haltung der SPD wurde mehr und mehr die These des späteren preußischen Ministerpräsidenten Braun, daß der Sozialismus nicht auf Bajonetten und Maschinengewehre aufgerichtet werden könne: »soll er Dauer und Bestand haben, muß er auf demokratischem Wege verwirklicht werden«[48]. Theoretisch blieb jedoch

39 Flugblatt vom Ende des Jahres 1878, abgedruckt in: Auer, *Nach zehn Jahren*, S. 99. Auch Gewaltanwendung wurde als »anarchistisch« entschieden abgelehnt (vgl. *Bericht St. Gallen*, S. 64).
40 Bernstein, *Voraussetzungen*, S. 165 ff.
41 Bernstein, *Parlament*, S. 656.
42 Kautsky, *Krisentheorien*, S. 143.
43 Kautsky, *Weg zur Macht*, S. 52. Vgl. auch die Kontroverse Mehring-Kautsky (Mehring, *Neue Zeit*, 11. Jg., II. Bd. S. 452 (5. Juli 1893) sowie der Brief Kautskys an Mehring vom 8. Juli 1893, zitiert in: Luxemburg, *Gesammelte Werke*, Bd. III S. 23).
44 Kautsky, *Demokratie*, S. 37.
45 Siehe auch Potthoff, aaO. (FN 13), S. 442 ff.
46 Kolb, *Arbeiterräte*, S. 181.
47 Scheidemann, *Memoiren*, Bd. II S. 313 f.
48 *Vorwärts* vom 15. Februar 1919.

nach wie vor umstritten, ob in jedem Fall die Umwandlung der kapitalistischen Gesellschaft in eine sozialistische auf friedlichem (parlamentarischem) Wege erfolgen könne[49].

Grundlagen sozialistischer Demokratie

Gleichheit

Ausgehend davon, daß die ökonomische Ungleichheit die Ursache der (aufzuhebenden) Klassenunterschiede bildet, liegt der Schwerpunkt des Gleichheitsverständnisses für die Sozialdemokratie auf ökonomischem Gebiet[50]. Der wirkliche Inhalt der sozialistischen Gleichheitsforderung ist – entsprechend der Aussage von Engels[51] – »die Abschaffung der Klassen. Jede Gleichheitsforderung, die darüber hinausgeht, verläuft notwendig ins Absurde«[52]. Auch Bernstein konstatiert, daß »die politische Gleichheit allein sich bisher nirgends als ausreichend erwiesen« hat[53]. Während für Lassalle mehr die formale (rechtliche) Gleichheit im Mittelpunkt gestanden hatte[54], sahen die Marxisten die formale Rechtsgleichheit zwar als Fortschritt an, wirkliche Gleichheit setzte für sie aber stets die Umwandlung der Eigentums- und Produktionsverhältnisse voraus. Doch auch vor Verwirklichung der Gleichheit auf ökonomischem und sozialem Gebiet war die Herstellung von rechtlicher Gleichstellung aller ein wesentliches Ziel der Sozialdemokraten, wenn die Partei sich auch erst im Erfurter Programm von 1891 zur ausdrücklichen Forderung nach rechtlicher Gleichstellung der Frau (einschließlich des Wahlrechts) durchringen konnte.

1918/19 führte zwar bereits der Rat der Volksbeauftragten das Frauenwahlrecht ein[55], und die Nationalversammlung nahm Gleichheit vor dem Gesetz und die staatsbürgerliche Gleichstellung von Mann und Frau in die Verfassung auf (Art. 109, 119 WRV), doch die Sozialdemokraten scheiterten mit ihren Anträgen auf grundsätzliche (nicht nur staatsbürgerliche) Gleichstellung der Geschlechter und auf die völlige rechtliche Gleichstellung unehelicher und ehelicher Kinder (Art. 121 WRV). Die Herstellung ökonomischer und sozialer Gleichheit blieb weiterhin unerfüllte Zukunftsforderung[56].

Freiheit

Dem individualistisch orientierten Freiheitsbegriff der bürgerlich-liberalen Demokratie stellten die Sozialdemokraten bis in die Weimarer Republik den kollektiven Freiheitsbegriff der sozialen Demokratie entgegen, der sich nicht als Freiheit von etwas, sondern als Freiheit zu etwas definierte. Dieser Freiheitsbegriff geht unmittelbar aus der Gleichheit hervor[57] und steht zu ihr nicht im Gegensatz. Er soll – in der Bindung des Einzelnen in der Gemeinschaft – die freie Selbstgestaltung des Ganzen

49 Vgl. etwa die Diskussion auf dem Kieler Parteitag 1927 – insbesondere die Rede Hilferdings (*SPD-Parteitagsprotokoll 1927,* S. 305 ff., abgedruckt jetzt in Kremendahl, *Sozialismus und Staat,* Bd. II S. 103 ff.).
50 Siehe Kelsen, *Wesen* S. 93.
51 Engels, *Anti-Dühring, MEW* 20, 99.
52 Vgl. Marx, *Randglossen, MEW* 19, 320 f.
53 Bernstein, aaO. (FN 407, S. 133; ebenso auch schon Rousseau *Gesellschaftsvertrag* S. 125, 127.
54 Lassalle, *Briefe,* Bd. VI S. 136.
55 *Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918* (RGBl. S. 1303).
56 Siehe dazu unten das Unterkapitel »sozialistische Wirtschaft«.
57 Adler, *Staatsauffassung,* S. 143.

möglich machen. Im Gegensatz zu den Programmen bürgerlich-demokratischer Parteien, in denen die Freiheit des einzelnen stets einen hervorragenden Platz einnimmt, enthalten die Programme der SPD von Eisenach (1869), Gotha (1875), Erfurt (1891), Görlitz (1921) und Heidelberg (1925) keine derartigen grundlegenden Postulate; sie wenden sich höchstens gegen die Beschränkung von solchen Grundrechten, die betont gesellschaftlich-kollektiven Charakters sind[58].

Für Lassalle ging es stets um die Freiheit der »Klasse«, der »Gesellschaft« oder der »Menschheit«. Garantierte Freiheiten und Rechte der einzelnen spielen in seinen Äußerungen keine Rolle. Die radikale Hervorhebung des Gleichheitsprinzips führt bei ihm zur Ablehnung individueller Rechte. »Der Zweck der Gesellschaft« sei es nicht, »die individuellen Rechte des Menschen für sich, die er schon als Individuum besitzt ... sondern gerade neue, höhere Rechte zu schaffen, ein organisches Leben als ganzes, als Volk«[59]. In deutlicher Frontstellung zum Liberalismus war für ihn eine gesonderte Freiheitssphäre des Individuums neben dem Staat angesichts dessen Aufgabe, »das menschliche Wesen zur positiven Entfaltung und fortschreitenden Entwicklung zu bringen«, d. h., die »Erziehung und Entwicklung des Menschengeschlechts zur Freiheit«[60] wahrzunehmen, undenkbar. Ihm ging es um »Menschenfreiheit«[61]. Die Möglichkeit eines Spannungsverhältnisses zwischen Interessen der Gesellschaft und des Individuums in der Zukunftsgesellschaft erörtert er nicht. Lassalles Freiheitsbegriff ist durch die Vorstellung bestimmt, daß in einer von Unterdrückung befreiten Gesellschaft, in der Gleichheit gegeben ist, eine auf vernünftige, objektive Zwecke gerichtete Übereinstimmung herrscht, dank der die Freiheit des Einzelnen gar nicht tangiert werden kann[62].

Auch für Bebel war die Berufung auf individuelle Freiheitsrechte von vornherein suspekt, da die Verfechter des kapitalistischen Wirtschaftssystems sich auf sie zur Verteidigung ihrer Eigentumsrechte beriefen. Auch er ging zunächst von einer – im Prinzip konfliktlosen – allgemeinen Freiheit nach der Umwandlung des Privateigentums in Gemeineigentum aus[63].

Zu ähnlichen Ergebnissen wie Lassalle kam auch Kautsky, wenn auch von einem anderen (marxistischen) Gesellschaftsverständnis her. Freiheit war für ihn gleichsam das sich notwendigerweise ergebende Produkt der mit der Umwälzung der ökonomischen Grundlagen der Gesellschaft geschaffenen Gleichheit. In der sozialistischen Zukunftsgesellschaft ist der Staat (charakterisiert durch die politische Gewalt) abgestorben und eine gewaltfreie, menschliche Gesellschaft Freier und Gleicher entstanden[64]. Anders als Bebel sah Kautsky jedoch auch die Beschränkungen der Freiheit des Arbeiters im kollektivistischen Produktionsprozeß, der es ihm keinesfalls erlaubte zu arbeiten, wann und wo er wollte, weshalb er die wirkliche Freiheitssphäre des Arbeiters in der Verkürzung der Arbeitszeit sah[65]. Man vertraute offensichtlich darauf, daß das siegreiche Proletariat seinen Idealen treu bleiben werde. Die Frage

58 Vgl. das Eisenacher Programm von 1869 (Jungsozialisten, *Programme*, S. 72) und das *Erfurter Programm von 1891* (aaO., S. 80).
59 Lassalle, aaO. (FN 54).
60 Ders., aaO. (FN 7), S. 198.
61 AaO., Bd. V, S. 380.
62 Vgl. ebda. sowie Lassalle, *System*, S. 321.
63 Vgl. Bebel in: *Die Zukunft* 1877/78 S. 354 ff.
64 Kautsky, *Soziale Revolution, II. Am Tage nach der sozialen Revolution*, S. 43.
65 Kautsky, aaO (FN 10), S. 167 ff., 175; Kautsky, *Ethik*, S. 137.

der Grundrechte stellte sich nicht, weil die Notwendigkeit des Schutzes von Freiheiten in der Zukunftsgesellschaft nicht gesehen wurde, löste sich doch das Problem der Freiheit des Individuums durch dessen Aufgehen in der Gemeinschaft. Bei diesem Freiheitsverständnis erübrigte sich eine Erörterung institutioneller Absicherungen von Freiheitsrechten, denn grundrechtliche Sicherungen setzen die Möglichkeiten der Beeinträchtigung und die daraus folgende Notwendigkeit des Schutzes von Freiheiten voraus.

Das sich nach Auslaufen des Sozialistengesetzes (1890) zunehmend wandelnde Staats- und Verfassungsverständnis führte auch in punkto Grundrechte zu einer allmählichen Neuorientierung: Die Unterscheidung zwischen Forderungen im Hinblick auf die Gestaltung des bürgerlichen Staates der Gegenwart und den Vorstellungen von einer sozialistischen Zukunftsgesellschaft wurde immer undeutlicher. Mit der sich auch aus der Akzeptierung des Mehrheitsprinzips als demokratisches Legitimationskriterium ergebenden Anerkennung eines pluralistischen Gesellschaftsverständnisses begann die Schutzfunktion der Verfassung und die rechtliche Absicherung von Grundwerten zunehmend an Bedeutung zu gewinnen; Minderheitsschutz und Individualrechte bildeten Gegenstand und Ziel sozialdemokratischen Verfassungsdenkens. Dabei wurden nicht nur liberale Vorstellungen übernommen, sondern zugleich auch neue, gemeinwohlorientierte Akzente gesetzt: »Die Freiheit des einen hat die Achtung der Freiheit des anderen zur notwendigen Voraussetzung und ist diese Achtung ihre notwendige Schranke«[66]. Nach wie vor wurde aber die Notwendigkeit der ökonomischen Gleichheit als Voraussetzung der Freiheit hervorgehoben[67], durch die die formalen liberalen Freiheitsgarantien erst ihren materiellen Charakter und ihre tatsächlichen Realisierungsmöglichkeiten erhalten sollten.

Die Revisionisten bezweifelten, daß eine einzelne und einmalige Maßnahme wie die Vergesellschaftung der Produktionsmittel automatisch zur Freiheit führen würde. Auch bei Bebel klangen neue Aspekte an, wenn er erklärte, daß in »einer sozialistischen Gesellschaft die persönliche Freiheit des Menschen, sagen und tun zu dürfen, was er für recht hält, unendlich höher sein muß, als in der bürgerlichen«[68]. »Eine auf vollkommener, demokratischer Gleichheit beruhende Gesellschaft kennt und duldet keine Unterdrückung. Nur die vollste Meinungsfreiheit ermöglicht den ununterbrochenen Fortschritt, der das Lebensprinzip der Gesellschaft ist«[69]. Auch die gesellschaftliche Produktion ist nun für ihn nicht mehr ohne »eine ganze Reihe von politischen Rechten und Freiheiten« zu organisieren[70]. Klassische liberale Grundwerte werden hier in die Konzeption der sozialistischen Zukunftsgesellschaft übertragen.

Seit 1917 führte auch die Beschäftigung mit der Revolution in Rußland dazu, den formal-rechtlichen Schutz (individueller) Freiheiten nach dem Sieg der Arbeiterklasse nicht als überflüssig anzusehen, was gerade im Zusammenhang mit der Weimarer Reichsverfassung besonders deutlich wurde. Da der Vorentwurf von Hugo Preuß außer dem Gleichheitsgrundsatz und der Glaubens- und Gewissensfreiheit kei-

66 Aufruf zur Reichstagswahl 1884, in: *Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag*, S. 230.
67 Bebel, aaO. (FN 10), S. 16.
68 Ders., *Kritische Bemerkungen*, S. 334.
69 Bebel, aaO. (FN 2), S. 502.
70 Reichstag, *Berichte. VIII. Legislaturperiode. II. Session*, S. 818.

nerlei grundrechtliche Bestimmungen enthielt, forderte die (sozialdemokratische) Reichsregierung die Aufnahme eines Abschnitts über »Die Grundrechte des deutschen Volkes«[71], der sich allerdings nur auf einen Standardkatalog liberaler Grundrechte beschränkte.

Erst während der Beratungen der Verfassung in den Ausschüssen und in der Nationalversammlung bemühten sich Abgeordnete der SPD und der USPD um die Ausweitung des Grundrechtskataloges auf kollektive und soziale Freiheitsrechte.

So wurden das Koalitionsrecht (Art. 159 WRV) und der Arbeitsschutz (Art. 162 WRV) in die Verfassung aufgenommen, während eine ausdrückliche Verankerung des Streikrechtes und die Abschaffung der Todesstrafe nicht durchgesetzt werden konnte. Auf sozialdemokratischen Antrag wurde mit Art. 113 ebenso der Schutz fremdsprachiger Volksteile in die Verfassung eingefügt, während das Eintreten für eine Beschränkung der Auswanderungsfreiheit (Art. 112I WRV) erfolglos blieb[72]. Die Möglichkeit des Reichspräsidenten, nach Art. 48 WRV Grundrechte zu suspendieren, stieß bei den Sozialdemokraten auf nachhaltigen Widerstand, ohne daß sie sich jedoch durchzusetzen vermochten; es gelang nicht einmal die Geltung der Maßnahmen nach Art. 48 WRV von der nachträglichen Zustimmung des Reichstages abhängig zu machen[73].

Volkssouveränität

Die Demokratie war stets eines der selbstverständlichen politischen Ziele der Sozialdemokratie, das niemals ernsthaft in Frage gestellt wurde. Seit Lassalle war sie ganz allgemein die Staatsform, in der das Volk seinen Willen zum Ausdruck bringen konnte. Trotz der steten Abgrenzungsbemühungen unterschied sich das Demokratieverständnis der Sozialdemokraten zunächst nicht grundsätzlich von dem des Liberalismus. Die Sozialdemokratie konnte niemals verleugnen, daß sie sich aus den gleichen Ansätzen heraus entwickelt hatte[74], aber dennoch gingen ihre Demokratisierungsforderungen weit über die des Liberalismus hinaus. Für Wilhelm Liebknecht waren es erst die Sozialdemokraten, die das Postulat der Demokratie ohne Einschränkungen zu verwirklichen suchten; »die Sozialdemokratie ist konsequente Demokratie«[75]. Mit dem Ziel der »proletarischen Demokratie« wollte sie die Demokratieidee des Liberalismus vollenden, indem sie die Forderungen nach Herrschaft des Volkes auf alle gesellschaftlichen Bereiche ausdehnte und als Voraussetzung für wirkliche Demokratie die Herstellung allgemeiner Gleichheit durch Umwandlung der ökonomischen Verhältnisse anstrebte[76]. Wenn Bernstein wirkliche Demokratie als »Abwesenheit von Klassenherrschaft« definierte und sie mit dem »höchst möglichen Grad von

71 Hugo Preuß stand jedoch auf dem Standpunkt, daß das Verfassungswerk der Paulskirche größtenteils an der Endlosigkeit der Verhandlungen über die Grundrechte gescheitert sei. Er hatte daher nur drei Artikel mit Grundrechtscharakter – Gleichheit vor dem Gesetz sowie Glaubens- und Gewissensfreiheit – in den Entwurf aufgenommen (vgl. Apelt, aaO. (FN 13), S. 59; Ziegler, aaO. (FN 13), S. 43; Potthoff, aaO. (FN 13), S. 456 f. m. w. N.).
72 Nationalversammlung, *Berichte*, Bd. 326, S. 644; Nationalversammlung, *8. Ausschuß*, S. 174, 374; Apelt, aaO. (FN 13), S. 116 f.
73 Nationalversammlung, *8. Ausschuß*, S. 459.
74 Siehe Grosser, aaO. (FN 3), S. 60 ff.; Lidtke, *Party*, S. 27 ff., 228 ff.; Lenz, *Staat*, S. 111 ff.
75 Liebknecht, *Sozialdemokraten*, S. 8.
76 Vgl. Liebknecht, *Politische Schriften*, S. 271; Bebel in: *Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag*, S. 141.

Freiheit«[77] gleichsetzte, gab er damit durchaus zutreffend das Demokratieverständnis der Partei wieder. Demokratie war aber nicht nur ein erklärtes Ziel, sie wurde zunehmend auch der Weg, auf dem alle Ziele der Partei zu erreichen waren; das Volk sollte selbst über die Umgestaltung der Gesellschaft entscheiden. Damit wuchs auch in der Sozialdemokratie das Interesse an institutioneller Absicherung von formaler Demokratie in der bürgerlichen Gesellschaft.

Die inhaltliche Ausgestaltung und praktische Institutionalisierung des Grundsatzes der Volkssouveränität hat wohl in der Sozialdemokratie den größten Wandel erfahren. Unter dem Einfluß radikaldemokratischer Theorien wurde zunächst die Volksherrschaft im ursprünglichen Sinne des Wortes, daß heißt Herrschaftsausübung unmittelbar durch das Volk selbst, gefordert (Lassalles »freier Volksstaat«)[78], aber bald gab man diese Position – auch unter dem Einfluß der Marxschen Kritik[79] – schrittweise auf. Am Grundsatz der Volkssouveränität als einer (wenn auch nicht mehr unmittelbaren, sondern vermittelten) Mehrheitsherrschaft hielt man jedoch fest.

Mehrheitsprinzip

Im Gegensatz zu dem – später insbesondere von Lenin entwickelten – Prinzip der materiellen Demokratie, der Demokratie *für* das Volk, *für* die Mehrheit durch die Avantgarde des Proletariats[80], nach der »das wirkliche Lebensprinzip der Demokratie ... nicht der Wille der Mehrheit, sondern der Gemeinwille, der allgemeine Wille« ist[81], entschied sich die SPD schon früh für die rückhaltlose Anwendung des Mehrheitsprinzips, das heißt der Berücksichtigung des *tatsächlichen* Willens der Mehrheit des Volkes. Dies gilt für Bernstein[82] wie für Kautsky[83] und Rosa Luxemburg, die noch 1918 erklärte, wir werden »nie anders die Regierungsgewalt übernehmen, als durch den klaren, unzweideutigen Willen der großen Mehrheit der proletarischen Masse in Deutschland, nie anders als kraft ihrer bewußten Zustimmung zu den Absichten, Zielen und Kampfmethoden des Spartakusbundes«[84].

Die Gültigkeit dieses Prinzips wurde von seiten der Partei niemals ernsthaft in Zweifel gezogen; es war die Grundlage für die Schaffung demokratischer Institutionen und bildete das Kriterium, nach dem über Legalität und Illegalität von Wegen zur Erringung der Macht und zur Umwandlung der Gesellschaft entschieden wurde.

Formen und Institutionen der Demokratie

Plebiszitäre Demokratie

Die Forderung nach »direkter Gesetzgebung durch das Volk« war Kernbestandteil der sozialdemokratischen Programme von 1869, 1875 und 1891, mit ihr sollte der

77 Bernstein, aaO. (FN 40), S. 153.
78 Das Eisenacher Programm von 1869 fordert »die Errichtung des freien Volksstaates«; Bebel erklärt: »Der Staat soll aus einem auf Klassenherrschaft beruhenden Staat in einen Volksstaat verwandelt werden« (Bebel, *Unsere Ziele*, S. 14).
79 Marx, aaO. (FN 5), S. 29 f.
80 Lenin, *Zwei Taktiken*, S. 82; ders., *Staat und Revolution*, *Werke*, Bd. 25, S. 385 ff., 391 ff.
81 Adler, aaO. (FN 57), S. 123.
82 Bernstein, aaO. (FN 40), S. 124. Vgl. dazu Steinbach, *Sozialdemokratisches Verfassungsverständnis*, S. 31.
83 Kautsky, *Terrorismus*, S. 147. Vgl. auch Waldrich, *Demokratiebegriff*, S. 43 ff., m. w. N.
84 *Gründungsparteitag*, S. 301.

Grundsatz verwirklicht werden, »daß das Volk sein eigener Souverän ist, daß alles, was in bezug auf Staatsverwaltung und Regierung, nicht ohne den Willen des Volkes geschieht«[85].

Diese Forderung wurde von zwei Richtungen her kritisiert. Die einen wollten überhaupt kein Repräsentativsystem, sondern als »beste Verwirklichung der Volkssouveränität«[86] im vollen Umfang, die direkte Gesetzgebung durch das Volk (einschließlich Beratung und Ausarbeitung der Gesetze)[87], den anderen ging die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung schon zu weit.

Bereits Lassalle hatte Demokratie als »Autonomie, Selbstgesetzgebung des Volkes nach innen«[88] definiert, und das in der Sozialdemokratie weit verbreitete Mißtrauen gegenüber dem bürgerlichen Parlamentarismus führte dazu, daß viele Sozialdemokraten im vorigen Jahrhundert repräsentative Körperschaften generell ablehnten. Am ausgeprägtesten kam dies bei Rittinghausen und Jacoby zum Ausdruck, die insoweit die Schweizer Kantonalverfassungen zum Vorbild nahmen. Während Jacoby die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Rechtsetzung jedoch auf Initiativrecht und Abstimmung über das von erwählten Vertrauensmännern ausformulierte Gesetz beschränken wollte[89], betonte Rittinghausen ausdrücklich, daß jede Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen durch eine dazu bestimmte Körperschaft zu entfallen habe und die Gesetze direkt vom Volk zu beraten seien[90]. Diese Vorstellungen entsprachen bis in die 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts hinein durchaus der Grundströmung in der Sozialdemokratie[91], obwohl Marx sie in seiner Kritik des Gothaer Programmentwurfes als kleinbürgerlich-demokratische Ideologie abtat, und Engels insoweit zum Erfurter Programm bemerkte, daß man auch ohne diese Dinge vorankomme[92]. Kautskys Versuch, in seiner Kommentierung zum Erfurter Programm von 1891, das die direkte Gesetzgebung durch das Volk bereits auf das »Vorschlags- und Verwerfungsrecht« beschränkte[93], die Bedeutung der Volksgesetzgebung zu bagatellisieren, stieß noch auf lebhaften Widerstand[94]. Zunächst bezweifelte er lediglich die Durchführbarkeit einer allumfassenden Gesetzgebung durch das Volk und wollte ihr allenfalls neben dem Parlament eine korrigierende Funktion zubilligen[95], bald aber lehnte er diese Form plebiszitärer Demokratie ganz ab, da sie sich jeweils nur auf einzelne Fragen beziehe und damit die Bildung geschlossener politischer Richtungen und vor allem die Organisierung des Proletariats hemme[96]. Er hatte dabei offensichtlich nur die bestehende bürgerliche Gesellschaft im Auge, in der auch Bernstein eine Volksgesetzgebung für unpraktikabel hielt[97]. »Auf einer spä-

85 *Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag*, S. 141.
86 *Die Neue Zeit*, IV. Jg. (1885/86), S. 309.
87 AaO., S. 308 f.
88 Lassalle, aaO. (FN 7), Bd. II, S. 31.
89 Beilage zum Demokratischen Wochenblatt vom 6. Juni 1868; *Demokratisches Wochenblatt* vom 27. Juni 1868.
90 Rittinghausen, *Direkte Gesetzgebung*, S. 133, 135 ff.
91 So auch W. Liebknecht, *Politische Stellung*, S. 5.
92 Marx, aaO. (FN 5), 28; Engels, »Zur Kritik des sozialdemokratischen Parteienentwurfes« in: *Die Neue Zeit*, X. Jg. (1891/92) S. 12.
93 Text des Erfurter Programmes in: Jungsozialisten, aaO. (FN 58), S. 80.
94 Berliner »Volksbühne« zitiert nach: *Die Neue Zeit*, IX. Jg. (1890/91) S. 816.
95 Kautsky, aaO. (FN. 10), S. 220.
96 Ders., aaO. (F 12), S. 20, 120, 124.
97 Bernstein, Theorie, Teil II S. 66.

teren Stufe«, d. h. für die sozialistische Zukunftsgesellschaft, wurde unmittelbare Gesetzgebung nicht unbedingt ausgeschlossen[98].

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wuchsen die Bedenken innerhalb der Partei gegen die plebiszitäre Demokratie, da sie die Gefahr, für die Diktatur mißbraucht zu werden, in sich trage[99]. Ledebour sah 1911 das Referendum nur noch als Sicherung gegen Übergriffe des Parlaments[100], ein Vorstoß Plenars im Jahre 1913 zu Gunsten einer allgemeinen Volksgesetzgebung verlief im Sande[101]. Die Volksgesetzgebung blieb zwar bis 1921 im Parteiprogramm, aber trotz gefühlsmäßiger Neigungen für ein plebiszitäres Regierungssystem hatte die Partei sich praktisch immer mehr auf ein repräsentatives Demokratiemodell festgelegt. Dennoch traten in der Weimarer Nationalversammlung Vertreter beider sozialdemokratischen Parteien für unmittelbare Gesetzgebung (mit Initiativ- und Verwerfungsrecht) durch das Volk ein. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der Reichstagsauflösung per Volksabstimmung und ein obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen gefordert. Die SPD-Fraktion stimmte aber später bereitwillig der Kompromißlösung zu, die nur ein beschränktes Gesetzesinitiativrecht mit Volksabstimmung vorsah (Art. 73 III, IV WRV), ansonsten aber Volksentscheide über vom Reichstag beschlossene Gesetze nur auf Antrag des Reichspräsidenten oder von Teilen des Reichstages zuließ (Art. 73 I, II, 74 III 2, 76 S. 2 WRV)[102].

Repräsentative Demokratie

1. Wahlrecht

Neben der Verbesserung der sozialen Lage der Arbeiter war bis 1918 das allgemeine Wahlrecht das am meisten propagierte und diskutierte Ziel der Sozialdemokratie, während alle übrigen Fragen des Staatsaufbaus im »Nebel schwammen«[103]. Dank Lassalle war der deutschen Arbeiterklasse die Hochschätzung des allgemeinen Wahlrechts sozusagen mit der Muttermilch eingeflößt worden«[104]. Lassalle richtete seine politische Propaganda nahezu ausschließlich auf die Erringung des allgemeinen Wahlrechtes, um »das Interesse der an Zahl und Kraft so unendlich überwiegenden unbemittelten Klassen« im Parlament zu einer Macht werden zu lassen[105] und so der »Idee des Arbeiterstandes« zum Durchbruch zu verhelfen. Er warnte zwar davor, das allgemeine und direkte Wahlrecht als eine »Wünschelrute« zu betrachten, die »vor momentanen Mißgriffen schützen kann«, hielt es aber für das einzige Mittel, »welches auf die Dauer von selbst die Mißgriffe wieder ausgleicht, zu denen sein momentaner irriger Gebrauch führen kann«[106].

98 Vgl. Bernstein in *Sozialdemokrat* vom 30. August 1890. Kautsky wich der Frage eher aus Kautsky, aaO. (FN 12), S. 3, während Bebel auch in Richtung plebiszitärer Demokratie tendierte.

99 So etwa Quessel in *Sozialistische Monatshefte*, XVI. Jg. (1910), S. 1411; auch Kautsky, *Volksgesetzgebung*, S. 139.

100 So die Begründung zur Interpellation vom 26. November 1910 (Reichstag, *Berichte*, Bd. 262 S. 3171 f.).

101 Plenar in *Die Neue Zeit*, XXXI. Jg. (1912/13) S. 798; *Handbuch*, S. 108.

102 Apelt, aaO. (FN 13), S. 103; Ziegler, aaO. (FN 13), S. 132 f.

103 Vgl. dazu Rosenberg, *Geschichte*, S. 13.

104 *Hochverratsprozeß*, S. 47.

105 Lassalle, aaO. (FN 7, Bd. II S. 285 und dazu Ramm, *Ferdinand Lassalle*, S. 62.

106 Lassalle, aaO. (FN 7), Bd. II S. 188.

Während die Frage der Beteiligung an Wahlen im bürgerlichen Deutschland für ihn selbstverständlich und unproblematisch war[107], stand Engels[108] – und im Anschluß an ihn Wilhelm Liebknecht[109] – dem allgemeinen Wahlrecht als Kampfmittel des Proletariats – angesichts der Erfahrungen im Frankreich Napoleons des III. – skeptisch gegenüber, ohne es aber gleich Marx grundsätzlich abzulehnen[110], sah er in ihm doch einen »Gradmesser der Reife der Arbeiterklasse«[111]. Nicht zuletzt der zunehmende Erfolg der SPD bei den Reichstagswahlen im vorigen Jahrhundert trug aber dazu bei, daß die positive Ansicht über das allgemeine Wahlrecht in der Partei bald überwog[112]. Für Kautsky war es gar »eine Lebensbedingung für die gedeihliche Entwicklung des Proletariats«[113].

Alle sozialdemokratischen Programme des vorigen Jahrhunderts enthalten übereinstimmend die Forderung nach Einführung des allgemeinen Wahlrechts[114].

Das Eisenacher Programm von 1869 beschränkte sich dabei allerdings noch auf die Forderung des allgemeinen gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts »für alle Männer vom 20. Lebensjahr an«[115], während das Gothaer Programm von 1875 bereits vom Wahlrecht »für alle Staatsangehörige« sprach[116], und das Erfurter Programm von 1891 ausdrücklich das Stimmrecht für alle »über 20 Jahre alten Reichsangehörigen ohne Unterschied des Geschlechts für alle Wahlen und Abstimmungen« verlangte[117].

Als die Sozialdemokraten angesichts der praktischen Probleme der Realisierung einer unbeschränkten unmittelbaren Volksherrschaft[118] auch in der sozialistischen Zukunftsgesellschaft die Bildung von Repräsentationsorganen zunehmend für unumgänglich hielten, kam der Frage des Wahlsystems eine noch weitreichendere Bedeutung zu, wobei die Gleichwertigkeit jedes Wählers (gleiches Wahlrecht)[119] im Mittelpunkt stand. Das Verhältniswahlrecht war in der SPD nahezu unumstritten[120], weil damit Repräsentativorgane geschaffen wurden, die – entsprechend dem Prinzip der Volkssouveränität – am ehesten dem Meinungsbild der Wähler entsprachen. Hinzu

107 *Social-Demokrat* vom 20. Mai 1866.
108 Engels, *Ursprung der Familie, MEW* 21, 167; Engels, *Vorwort, MEW* 22, 518; siehe auch Lenin, *Staat und Revolution, Werke*, Bd. 25 S. 405 ff.
109 Liebknecht, aaO. (FN 91), S. 16.
110 Marx/Engels, *Forderung der Kommunistischen Partei in Deutschland* (1848), *MEW* 5, 3.
111 Engels, *Vorwort, MEW* 22, 518.
112 Mehring, *Die Neue Zeit*, VI. Jg. (1887/88) S. 387; Kautsky, aaO. (FN 12), S. 516 f.; Bernstein im Vorwort zu: Lassalle, *Reden*, Bd. III, S. 33.
113 Kautsky, aaO. (FN 10), S. 225.
114 Vgl. Grosser, aaO. (FN 3), S. 156.
115 Text: Jungsozialisten, *Programme*, S. 72.
116 AaO., S. 75.
117 AaO., S. 80.
118 Dies hatte auch Rousseau – obwohl er prinzipiell ein Verfechter der unmittelbaren Volksherrschaft war – erkannt (Rousseau, *Gesellschaftsvertrag*, 3. Buch, S. 125).
119 Zur Diskussion über das allgemeine, gleiche und unmittelbare Wahlrecht vgl. Lassalle, aaO. (FN 7), S. 89, 177, 180, 320, Bd. III S. 88 ff., 397; Bernsteins Vorrede in: Lassalle, *Reden*, Bd. III, S. 31 f., Engels, *Einleitung, MEW*, 22, 517.
120 Liebknecht hebt hervor, daß er das Proportionalwahlsystem als einer der ersten »schon im Jahre 1849 in Genf gefordert habe« (*Die Neue Zeit*, XVI. Jg. (1897/98) S. 179). Bedenken gegen die Richtigkeit des Verhältniswahlsystems: *Die Neue Zeit*, XIII. Jg. (1894/95) S. 144; XXXI. Jg. (1912/13) S. 59 (mit ausführlichen Hinweisen über die Entwicklung der Einstellung zum Proportionalwahlsystem in der Sozialdemokratie).

kam, daß die Mehrheitswahlsysteme des vorigen Jahrhunderts die Sozialdemokraten so gut wie immer benachteiligt hatten[121].

Nachdem durch das Wahlgesetz für den Reichstag vom 24. August 1918 und dem Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. November 1918[122] die Entscheidung für ein allgemeines, gleiches und geheimes Wahlrecht nach dem Verhältnissystem gefallen war, führten die entsprechenden Verfassungsregelungen in der Weimarer Nationalversammlung auch nicht mehr zu Auseinandersetzungen[123]. Lediglich hinsichtlich der Frage des Wahlalters kam es zu Kontroversen, doch auch hier setzten sich die Sozialdemokraten mit der Forderung des Erfurter Programms nach dem Stimmrecht für alle »über 20 Jahre alten Reichsangehörigen« durch (Art. 22 WRV)[124].

2. Parlamentarismus

Die Diskussion für und wider die repräsentative Demokratie, insbesondere aber für und wider den Parlamentarismus war innerhalb der SPD auch 1918 noch nicht abgeschlossen.

Bis in die 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts hinein überwog in der Partei die Ablehnung jeden parlamentarischen Regimes, und auch aus der Bejahung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts folgte nicht automatisch die Anerkennung eines repräsentativen Vertretungssystems, zumal man ja anfangs in der Wahl nur ein »Zählmittel« für die Stärke und einen »Gradmesser der Reife der Arbeiterklasse« sah[125]. Das Parlament wurde zwar zu einer hervorragenden Plattform zur Propagierung der sozialdemokratischen Ziele, und in dieser Funktion akzeptierte man es auch, doch dies änderte nichts daran, daß die Sozialdemokraten in ihm eine Verkörperung bürgerlicher Klassenherrschaft sahen[126], dort jede konstruktive Mitarbeit verweigerten, für die sozialistische Zukunftsgesellschaft radikal-demokratische Formen der Volksherrschaft anstrebten und aus diesem Grunde zunächst prinzipiell jedes Repräsentativsystem ablehnten[127]. Auch Lassalle befürwortete nicht den Parlamentarismus an sich, sondern sah im Parlament nur *das* Instrument zur Herbeiführung der Umwälzung der Machtverhältnisse[128].

Die Unterdrückung durch das Sozialistengesetz (1878) führte zwar einerseits zu einem theoretischen Radikalisierungsprozeß der Partei, weckte aber andererseits ein

121 Abgesehen von 1884 erhielt die SPD bei den Reichstagswahlen 1871–1893 nicht einmal die Hälfte der Sitze, die ihr nach dem Stimmenanteil zugestanden hätten.

122 Gesetz über die Zusammensetzung des Reichstages und die Verhältniswahl in großen Reichswahlkreisen vom 20. August 1918 (RGBl. S. 1079); Aufruf an das deutsche Volk vom 12. November 1918 (RGBl. S. 1303).

123 Vgl. Martini, *Integration*, S. 29 ff. m. w. N.

124 Nationalversammlung, *Berichte*, Bd. 327 S. 1269. Die konservativen Parteien strebten ein Wahlalter von 24 Jahren an. Vgl. auch Apelt, aaO. (FN 13), S. 97 ff.; Ziegler, aaO. (FN 13), S. 121, 131. Friedrich Naumann warnte vor der Verhältniswahl, die die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems durch völlige Zersplitterung der Parteien zur Folge habe.

125 Engels, *Vorwort*, *MEW* 22, 518.

126 Marx, *Der 18. Brumaire*, *MEW* 8, 135 ff.; Bebel in: *Die Neue Zeit*, XII. Jg. (1893/94) S. 38 f.; Bebel, aaO., XIV. Jg. (1895/96) S. 345; Kautsky, aaO., XX. Jg. (1901/02), S. 809.

127 Am konsequentesten war die Gegnerschaft W. Liebknechts zum Parlamentarismus (siehe Liebknecht, aaO. (FN 109), S. 12, 16).

128 Lassalle, aaO. (FN 7), S. 104 f., 115, Bd. III S. 89.

zunehmendes Verständnis für den Wert parlamentarischer Arbeit[129]. Die konsequente Haltung der Ablehnung jeder Mitarbeit in den bürgerlichen Parlamenten wurde zu Gunsten einer flexibleren Taktik aufgegeben und die Möglichkeit eines repräsentativen Demokratiemodells für die sozialistische Gesellschaft nicht mehr völlig ausgeschlossen. Im Gegensatz zu Mehring[130] erklärte es Kautsky nunmehr bereits zur Aufgabe des Proletariats, »ein wirkliches parlamentarisches Regime zu schaffen«[131]. »Jetzt schon beginnt es offenbar zu werden, daß ein wirklich parlamentarisches Regime ebensogut ein Werkzeug der Diktatur des Proletariats sein kann, als es ein Werkzeug der Diktatur der Bourgeoisie ist«[132]. Diese positive Haltung zum Parlamentarismus wurde innerhalb der Partei zunächst nur von den sogenannten Revisionisten geteilt[133], für die die parlamentarische Demokratie nicht nur *das* Mittel zur Erkämpfung des Sozialismus war, sondern gleichzeitig auch die Form der Verwirklichung des Sozialismus selbst[134]. Wilhelm Liebknecht hingegen sah auch noch 1913 »das Reden zum Fenster hinaus« als den Hauptzweck der Tätigkeit der Sozialdemokraten im Parlament an[135].

Doch bereits vor Beginn des Ersten Weltkrieges ist eine zunehmende Annäherung der Parteiführung an die Position der Revisionisten zu erkennen, die auch am ehesten der parlamentarischen Praxis der Partei entsprach. Der Wahlsieg der Sozialdemokraten 1912 und der Aufstieg vorwiegend pragmatisch und taktisch denkender Funktionäre wie Ebert und Scheidemann in die Parteiführung leitete insoweit einen prinzipiellen Kurswechsel ein[136], der von den Linken in der Partei vor allen Dingen deswegen bekämpft wurde, weil diese den Glauben der Revisionisten, daß der Sozialismus auf parlamentarischem Wege zu verwirklichen sei, nicht teilten[137]. Hinsichtlich der politischen Struktur der Zukunftsgesellschaft wollten aber auch sie sich nicht festlegen. Nach Ansicht von Rosa Luxemburg würden die revolutionären Institutionen aus der schöpferischen Kraft der Massen entstehen, und eine Erörterung der zukünftigen Verfassungsformen sei daher wenig mehr als eine romantische Spekulation[138].

Der Parteitag 1917 brachte schließlich das Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie[139], wenn auch die Kritik nicht zu überhören[140] und die Parlamentarismusdiskussion damit noch nicht abgeschlossen war[141]. Innerhalb der abgespaltenen unabhängigen Sozialdemokraten bildete sich jedoch keine klare Linie heraus; umstritten

129 Vgl. Grosser, aaO (FN 3), S. 33 f. mit zahlreichen Nachweisen.
130 *Die Neue Zeit*, XI. Jg. (1892/93) S. 452.
131 Brief Kautskys an Mehring vom 8. Juli 1893 zitiert nach: Luxemburg, aaO. (FN 43), S. 23.
132 Kautsky, aaO. (FN 10), S. 221.
133 Vgl. Bernstein, *Die Neue Zeit*, XVI. Jg. (1907/08) S. 556; ders., *Voraussetzungen*, S. 139; Vollmar, *Staatssozialismus*, S. 45 ff.
134 Bernstein, *Voraussetzungen*, S. 154.
135 Liebknecht, *Reden*, S. 224.
136 Vgl. Grosser, aaO. (FN 3), S. 39 ff.
137 Vgl. die Diskussion auf dem Parteitag 1913 (*SPD-Parteitagsprotokoll 1913*, S. 192 f., 235, 293, 307 f.) Ledebour und Pannekoek wehrten sich dabei entschieden gegen den Vorwurf des Anti-Parlamentarismus.
138 Vgl. Nettl, *Luxemburg*, S. 544.
139 Vgl. *SPD-Parteitagsprotokoll 1917*, insbesondere S. 388 ff.
140 Dazu Grosser, aaO. (FN 3), S. 155.
141 Vgl. u. a. Potthoff, aaO. (FN 13), S. 470 ff.

blieb die Geeignetheit des Parlamentarismus zur Herbeiführung des Sozialismus sowie die Form repräsentativer Körperschaften.

Die konkrete Entscheidung für den Parlamentarismus in Deutschland fiel im Dezember 1918, als sich die Mehrzahl der Sozialdemokraten im Reichsrätekongreß mit ihrer Forderung nach Wahl einer Nationalversammlung zum frühstmöglichen Termin durchsetzten[142]. – Die in der Weimarer Verfassung gefundene Lösung konnte jedenfalls die theoretischen Forderungen der Sozialdemokraten nicht befriedigen: Im Gegensatz zu der angestrebten absoluten Vormachtstellung der Volksvertretung waren die Befugnisse des Parlaments (insbesondere durch die starke Stellung des Reichspräsidenten und dessen Recht zu Notverordnungsgebung und Parlamentsauflösung) erheblich beschnitten.

Mit der zunehmenden positiven Beurteilung der repräsentativen Demokratie durch die SPD begannen auch die Überlegungen, wie das parlamentarische System im Sinne der sozialdemokratischen Vorstellungen von Volksherrschaft verbessert werden könnte.

Dem bürgerlichen Parlamentarismus stellten Breitscheid und Kautsky die These vom »wirklichen Parlament« gegenüber; sie sahen die Sozialdemokratie als »die einzige wahre Verfechterin eines wirklichen Parlamentarismus« an[143]. Diese Forderung nach dem »wirklichen Parlament« wollte dem Grundsatz der Volkssouveränität im Rahmen eines Repräsentativsystems möglichst umfassende Geltung verschaffen. Dem Parlament sollte die Superiorität im Staat zukommen, die Regierungsmacht gebrochen und der Parlamentarismus auf der Basis der Gewalteneinheit zu einem »völlig parlamentarischen Regime« entwickelt werden.

Auch die unabhängige Stellung der Abgeordneten wollten führende Vertreter der Partei, wie Bebel und Kautsky, durch ein imperatives Mandat abgelöst wissen. Dies sollte nicht nur im Verhältnis zum Volk als Souverän, sondern auch in der Beziehung zur Partei gelten. Für Kautsky war der sozialdemokratische Abgeordnete »als solcher kein freier Mann – so lästerlich das klingen mag –, sondern bloß der Beauftragte seiner Partei. Treten seine Anschauungen in Widerspruch zu den ihren, dann muß er aufhören, ihr Vertreter zu sein«[144].

3. Räte

Der Forderung nach Gewalteneinheit entsprach das Repräsentationssystem der Räte, bei dessen ursprünglichem Vorbild – der Pariser Kommune-Verfassung von 1871 –, gesetzgebende und vollziehende Gewalt vereinigt war. Die Räte wurden in indirekter Wahl über abgestufte Vertretungskörperschaften gebildet, wobei das Wahlrecht auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt war[145]. Gerade diese beiden Grundzüge des ursprünglichen Rätesystems stießen bei der Mehrheit der Sozialdemokraten auf Widerstand, da sie mit der Vorstellung einer möglichst *unmittelbaren* Ausübung der Volkssouveränität durch das *gesamte* Volk nicht im Einklang standen. Dies war der Grund, weshalb das Rätesystem innerhalb der Partei kaum in seiner

142 Freyberg, *Geschichte*, S. 69.
143 Breitscheid, *Die Neue Zeit* XXXII. Jg. (1913/14) S. 159; Kautsky, *Parlamentarismus S. 116 f.*
144 Kautsky, aaO. (FN 143), S. 111. Dies blieb aber nicht unwidersprochen: siehe »Advocatus« in *Die Neue Zeit*, XIII. Jg. (1894/95) S. 144.
145 Vgl. Kelsen, *Sozialismus und Staat*, S. 165 ff.

ganzen ursprünglichen Konsequenz vertreten wurde[146]. Entscheidende Aspekte der Räteidee – wie die Aufhebung der Trennung zwischen Exekutive und Legislative sowie die Möglichkeit der jederzeitigen Abberufbarkeit der Delegierten – wurden jedoch als Mittel der Realisierung möglichst unmittelbarer Volksherrschaft durchaus diskutiert.

1918 waren die Räte Ergebnis der spontanen revolutionären Bewegung, ohne daß sich eine entsprechende Theorie bereits entwickelt hatte; die propagandistische Forderung nach einem Rätesystem beruhte weniger auf einem alternativen Konzept, als auf der Ablehnung des Parlamentarismus[147]. Andererseits fiel auch die Entscheidung für die Nationalversammlung durch die Mehrheit der Sozialdemokratie überwiegend aufgrund der polemischen Ablehnung von Räteexperimenten, die mit »bolschewistischen Anarchie« und »bolschewistischem Terror«[148] gleichgesetzt[149] wurden. Selbst die Forderung der USPD (deren Führung grundsätzlich am Ziel der parlamentarischen Demokratie festhielt), die Räte neben der Nationalversammlung bestehen zu lassen, ging der SPD-Führung 1918 zu weit[150]. Ein konsequentes Bekenntnis zur Räterepublik gab es nur beim Spartakusbund (ab Oktober 1918) und revolutionären Splittergruppen[151]. Aber auch hier interessierte man sich 1918 kaum für konkrete Organisationsformen und theoretische Verfassungsfragen[152].

Mit dem Zusammentritt der Nationalversammlung 1919 in Weimar war im Prinzip die Entscheidung gefallen: ein Rätesystem als Alternative zur parlamentarischen Demokratie stand im Verfassungsausschuß nicht mehr zur Debatte. Allein für den Bereich der Wirtschaft hielt die SPD im beschränkten Umfang die Schaffung von Arbeiterräten für sinnvoll[153]. Aber auch hier bedurfte es umfangreicher Streikaktionen[154] und des Drängens der Parteibasis, bis sich die Parteiführung im März 1919 entschloß, Arbeiterräte in dem Verfassungsentwurf einzuarbeiten (Art. 165 WRV)[155]. Dem Versuch der USPD, die Kompetenzen der Räte über soziale Belange und beratende Funktionen hinaus auf echte politische Einflußmöglichkeiten auszudehnen, trat die SPD jedoch energisch entgegen[156].

146 Siehe z. B. Sombart, *Der proletarische Sozialismus*, S. 405; Spann, *Der wahre Staat*, S. 140.

147 Potthoff, aaO. (F 13), S. 445; Rürup, *Entstehung*, S. 221 f.

148 Matthias, aaO. (FN 32), S. 45; Meisel, *Rätebewegung*, S. 209.

149 Und dies, obwohl die Führung der SPD zumindest seit November 1918 erkennen mußte, daß sie in den meisten Arbeiter- und Soldatenräten dominierte oder mit der USPD zusammen die Mehrheit besaß. Mit dem Kampf gegen diese Räte beraubte sie sich selbst eines zuverlässigen Instruments zur Durchdringung des Staatsapparates und trug letztlich zur immer tieferen Spaltung der Sozialdemokratie (SPD-USPD) bei (vgl. Kolb, aaO. FN 46), S. 170 f., 408).

150 Siehe Meisel, aaO. (FN 148), S. 210; Kolb, aaO. (FN 149), S. 164 ff.; Oerzen, *Betriebsräte*, S. 199 f.; Tormin, *Rätediktatur*, S. 71 ff., 84 ff.; Grebing, *Geschichte*, S. 158; Freyberg, aaO. (FN 142), S. 84; Grosser, aaO. (FN 3), S. 158 f.

151 Siehe Oerzen, aaO. (FN 150), S. 71 ff.; Tormin, aaO. (FN 150), S. 40 ff.

152 Siehe dazu auch allgemein Rosenberg, *Geschichte*, S. 20 ff.

153 Kautsky, *Sozialisierung*, S. 15, 19; Kautsky, *Diktatur*, S. 31 ff.

154 Siehe Meisel, aaO. (FN 148), S. 211 ff.

155 Aufruf des Parteivorstandes der SPD und der Fraktion der SPD in der Nationalversammlung vom 1. März 1919 (*Dokumente und Materialien*, Reihe II, Bd. 7/1, S. 31 f.). Siehe dazu auch Ziegler, aaO. (FN 13), S. 142 ff.; Martini, aaO. (FN 123), S. 85 ff.

156 Die Abgeordneten der USPD (insbesondere Haase) waren bestrebt, die Beschlüsse ihres außerordentlichen Parteitages vom März 1919 zu realisieren und den Räten auch direkten politischen Einfluß einzuräumen: Die Betriebsräte sollten die Aufgabe haben, »an

Trotzdem wurde später die Ausgestaltung des wirtschaftlichen Rätesystems zu einer Vertretung sozialer und wirtschaftspolitischer Interessen der abhängig Beschäftigten und zum Instrument des Mitbestimmungsrechtes Bestandteil der programmatischen Forderungen der Parteitage von Görlitz und Heidelberg[157].

4. *Regierung und Staatsführung*

Im Rahmen eines parlamentarischen Systems sollte die *Regierung* (und jedes ihrer Mitglieder) durch die Volksvertretung gewählt werden, und auch durch sie (mit einfacher Mehrheit) wieder abberufbar sein[158]. Kanzler und Minister waren dabei aus dem Parlament zu nehmen, da die Regierungsmitglieder nur dann Gewähr dafür böten, »aus dem Gesamtinteresse heraus« zu handeln, wenn sie vorher Abgeordnete mit ständiger Berührung zum Volk gewesen seien[159]. Wesentlich war das Verständnis von der Regierung als »Ausschuß des Parlaments«. Sie sollte also bloßes ausführendes Organ der Volksvertretung ohne wesentliche eigene Kompetenzen sein.

Als die Regierungsbeteiligung von Sozialdemokraten immer aktueller wurde, begann sich ihr Verhältnis zur Position der Regierung zu wandeln. Bereits im August 1917 begründete David die Notwendigkeit eines parlamentarischen Regierungssystems damit, daß nur eine von der Volksvertretung gewählte Regierung die Möglichkeit einer starken Führung biete[160]. Demgegenüber war die Haltung der – an der parlamentarischen Demokratie grundsätzlich festhaltenden – Reichstagsfraktion der USPD im gleichen Jahr nach wie vor vom starken Mißtrauen gegenüber einer vom Parlament nicht vollständig abhängigen Regierung geprägt[161].

Nach der Weimarer Reichsverfassung sollten zwar die Mitglieder der Reichsregierung zur Amtsführung das Vertrauen des Reichstages benötigen, und dieser konnte jedes Mitglied der Reichsregierung durch ausdrücklichen Mehrheitsbeschluß zum Rücktritt zwingen (Art. 54 WRV), doch durch die enge Bindung der Regierung an den Reichspräsidenten – der den Reichskanzler und die Minister ohne Zustimmung des Parlaments ernannte (Art. 53 WRV) – erlangte die Regierung eine relative Unabhängigkeit von der Volksvertretung, die zudem bei drohendem Mißtrauensvotum

der Leitung der Betriebe mitzuwirken und die Sozialisierung zu fördern« und die Arbeiterräte sollten die Verwaltung im Reich und in den Ländern beaufsichtigen (*Dokumente und Materialien*, Reihe II, Bd. 7/1 S. 36 f.). Dem trat jedoch Sinzheimer von der SPD entschieden entgegen: »Die Räte können den Sozialismus nicht begründen, das kann nur der Staat«. Nach Ansicht der SPD sollten die Räte vor allem der sozialen Selbstbestimmung der Arbeiter dienen, während die Wirtschaftsräte (paritätisch mit Unternehmern und Beschäftigten besetzt) die Produktivität der Wirtschaft im Interesse der Gesamtheit fördern sollten (Nationalversammlung, 8. Ausschuß S. 123 f.). Ergebnis dieser »Zügelung« der Rätebewegung (Grebing, Geschichte S. 363) war dann das Betriebsrätegesetz vom 4. 2. 1920 und die Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. 5. 1920 (vgl. dazu auch Deppe, *Geschichte*, S. 150 ff.).

157 Siehe die Texte der Programme in: Jungsozialisten, *Programme*, S. 86, 100.

158 Dies kommt auch in zahlreichen Äußerungen aus der sozialdemokratischen Fraktion des Reichstages zur Änderung der Reichsverfassung 1871 zum Ausdruck (etwa Singer, Reichstag, *Berichte*, Bd. 233 S. 5393 (10. 11. 1908); Heine, aaO., S. 5968 (3. 12. 1908); Ledebour, aaO., S. 5945).

159 Ledebour in: Reichstag, *Berichte*, Bd. 262 S. 3171 f. (26. 11. 1910); vgl. auch Leuthner in *Sozialistische Monatshefte* XIV. Jg. (1908) S. 1510.

160 Reichstag, *Protokoll der 175. Sitzung des Ausschusses für den Reichshaushalt am 25. August 1917* (Bundesarchiv Koblenz).

161 3. Bericht des Verfassungsausschusses in: Reichstag, *Berichte*, Bd. 322, S. 1911 ff. (Drs. 1125).

durch den Reichspräsidenten aufgelöst werden konnte (Art. 25 WRV). Die Sozialdemokraten wandten sich zwar entschieden gegen die starke Stellung des Reichspräsidenten, forderten aber nicht mehr die völlige Abhängigkeit der Regierung vom Parlament. Auch die sozialdemokratischen Programme aus der Zeit der Weimarer Republik sind nicht auf eine stärkere Anbindung der Regierung an das Parlament ausgerichtet.

Die Frage nach einem *Staatsoberhaupt* und seinen Funktionen spielte für die Partei in der Diskussion über die Formen einer sozialistischen Demokratie bis 1918 keine entscheidende Rolle. Bei den sozialdemokratischen Vorstellungen von Volksherrschaft – als unmittelbarer Demokratie oder als reiner Parlamentsherrschaft – konnten einem Staatsoberhaupt sowieso keine eigenständige Stellung zukommen. Wenn selbst die Regierung nur die Bedeutung eines Vollzugsorgans demokratischer Entscheidungen besitzen sollte, war im Grunde ein Staatsoberhaupt überflüssig. Während des Kaiserreiches bestand dennoch durchaus die Neigung, die Monarchie – nach englischem Vorbild mit rein repräsentativen Funktionen – (zumindest für eine Übergangszeit) bestehen zu lassen. Auch 1918 hatte Ebert hiergegen nichts einzuwenden[162]. Noch auf dem Würzburger Parteitag 1917 sah die SPD in der Monarchie kein Hindernis für die Demokratie, und Landsberg meinte sogar, daß unter einer republikanischen Verfassung der Monarch zum Staatspräsidenten gewählt werden könne, und damit seine integrierende Funktion noch verstärkt würde[163].

Erst im Zusammenhang mit der Schaffung der Weimarer Reichsverfassung war man gezwungen, sich intensiv mit der Rolle eines Staatsoberhauptes im Rahmen eines parlamentarisch-demokratischen Systems auseinanderzusetzen. Hier wurde deutlich, daß für die Sozialdemokratie, wenn sie mit der Realisierung eines wirklich parlamentarischen Regimes ernst machen wollte, die Institution eines mit wesentlichen eigenen Funktionen ausgestatteten Präsidenten nicht akzeptabel war, doch sie blieben in der Minderheit[164]; Pläne, an die Spitze des Reiches lieber ein Direktorium zu stellen (ähnlich dem Bundesrat der Schweiz), wurden gar nicht erst in die Verhandlungen eingebracht[165].

162 Quessel in *Sozialistische Monatshefte*, XVIII. Jg. (1912), Bd. I S. 271 ff.; siehe auch Grosser, aaO (FN 3), S. 153.

163 *SPD-Parteitagsprotokoll 1917*, S. 133 ff.

164 So Davidson in: Nationalversammlung, *8. Ausschuß*, S. 252; ebenso Fischer, aaO., S. 275 und Quarck, aaO., S. 278.

165 Nachdem sich die Mehrheit im Verfassungsausschuß (auch wegen fehlender Gegenanträge der Sozialdemokratie) für eine monokratische Spitze des Reiches mit einem Reichspräsidenten entschieden hatte, der nicht bloß eine repräsentative Figur, sondern ein Gegengewicht »gegenüber der Allgewalt des Reichstages« (Ablaß-DDP) sein sollte, bemühte sich die SPD nur noch darum, dessen Machtbefugnisse möglichst begrenzt zu halten. Aber auch dabei war ihr Erfolg nicht übermäßig groß. Ein Antrag, den Präsidenten nicht durch das Volk wählen zu lassen, zog sie selbst zurück und die geforderte Herabsetzung der Wahlperiode auf 5 Jahre wurde von der Mehrheit abgelehnt. Auch hinsichtlich der Reichsexekution gegen ein Land durch den Reichspräsidenten (Art. 48 Abs. 1 WRV), deren Zulässigkeit die SPD von der Zustimmung des Reichstages abhängig machen wollte, unterlag die Fraktion. Letztlich durchsetzen konnte jedoch die Partei, daß nach Art. 48 WRV getroffene Maßnahmen auf Verlangen des Reichstages außer Kraft zu setzen waren. Der Antrag aber, derartige Maßnahmen von der Zustimmung der Reichsregierung abhängig zu machen, fand wiederum keine Mehrheit. Siehe dazu Nationalversammlung, *Berichte*, Bd. 327 S. 1311, Bd. 328 S. 2113; Ziegler, aaO. (FN 13), S. 148, 158; Apelt, aaO (FN 13), S. 99 f.

5. *Gewalteneinheit – Gewaltenteilung*

Nach dem Vorbild der Pariser Kommune, die gesetzgebende und vollziehende Gewalt in sich vereinigte und gleichzeitig auch Recht sprach[166], wurde die Gewalteneinheit Bestandteil der sozialdemokratischen Verfassungsvorstellungen.

Die Entfremdung des Volkes vom Parlament, besonders aber von einer nichtverantwortlichen Regierung, Verwaltung, Armee und Justiz, konnte für Marx nur durch eine vollständige »Rücknahme der Staatsgewalt durch die Volksmassen selbst«[167] in der Form der »Selbstregierung der Produzenten«[168] aufgehoben werden. Dieses Postulat wurde sowohl von Engels[169], wie auch von Pannekoek[170], Kautsky[171] und W. Liebknecht – der allerdings die Forderung nach Gewalteneinheit mit dem Rätesystem verband[172] – unterstützt. Solange die Sozialdemokratie den Staat noch nicht allein beherrschen konnte, schien jedoch das liberale Gewaltenteilungsdogma ein notwendiges Mittel gegen die Willkür einer von kapitalistischen Interessen beherrschten parlamentarischen Regierung[173].

Aber auch in dieser Frage zeichnete sich später eine Wandlung des sozialdemokratischen Standpunkts ab. Selbst Kautsky sah die Aufhebung der Arbeitsteilung zwischen gesetzgebender und vollziehender Tätigkeit 1924 nicht mehr als zweckmäßig an. »Da jede dieser Tätigkeiten andere Qualitäten und andere Arbeitsbedingungen voraussetzt«[174], bestünde die Gefahr, daß ein allmächtig werdendes Parlament sich vom Volk löst und so zum Wegbereiter der Diktatur würde. Darüber hinaus sei auch ein ausreichender Schutz von Opposition und Minderheiten in einem System der Gewalteneinheit nicht gewährleistet[175].

Im Rahmen der Verfassungsgebung im Jahre 1919 war jedenfalls weder für die sozialdemokratische Regierung noch für die sozialdemokratischen Abgeordneten der Nationalversammlung die Frage nach Gewaltenteilung oder Gewalteneinheit ein grundsätzliches Problem. Entsprechend dem Entwurf von Hugo Preuß wurde in Weimar ein parlamentarisches System geschaffen, das auf den Prinzipien des traditionellen Gewaltenteilungsmodells basierte.

Demokratisierung von Exekutive und Judikative

1. *Verwaltung*

Unabhängig von den zunehmenden Bedenken innerhalb der SPD gegen eine direkte Gesetzgebung durch das Volk, stand man der Verwirklichung größtmöglicher unmittelbarer Volksherrschaft im Bereich der Exekutive positiv gegenüber. Trotz ihrer Vorbehalte gegenüber anderen radikal-demokratischen Leitsätzen hatten auch Marx und Engels die Forderung nach verstärktem Einfluß des Proletariats auf die

166 Das Wahlalter war durch den Rat der Volksbeauftragten am 12. November 1918 auf 20 Jahre festgesetzt worden.
167 Marx, Erster Entwurf zum *Bürgerkrieg in Frankreich, MEW* 17, S. 43.
168 Ders., aaO, *MEW* 17, 339.
169 Engels in *Die Neue Zeit*, XX. Jg. (1901/02) S. 11.
170 Pannekoek in *Die Neue Zeit*, XXX. Jg. (1911/12) S. 545.
171 Kautsky, aaO. (FN 83), S. 62.
172 Kautsky in *Die Neue Zeit*, XXX. Jg. (1911/12) S. 726 ff.
173 Vgl. auch Grosser, aaO. (FN 3), S. 156.
174 Kautsky, aaO. (FN 44), S. 40.
175 Kautsky, *Proletarische Revolution*, S. 127 f.

Exekutive gestellt[176], um die Macht der Bürokratie zu brechen, gegen die sich die Abneigung unter dem fortwirkenden Eindruck der Sozialistengesetze[177] noch verstärkte. So enthält das Erfurter Programm die Forderung nach Wahl der Behörden durch das Volk und die Verantwortlichkeit und Haftbarkeit derselben[178]. Für Kautsky bedeutete dies, daß »das Volk statt des gewerbsmäßigen Beamtentums am Steuerrade sitzt«[179] und Liebknecht hob hervor, daß die persönliche Haftbarkeit der Funktionsträger (wie in England bereits Realität) »ein notwendiges Postulat der Volkssouveränität« sei[180]. Insoweit wesentlich weitergehend glaubte Bebel, daß »bei fortgeschrittener Organisation und bei höherer Durchbildung aller Glieder« die Verwaltungsfunktionen »nach einem bestimmten Turnus alle Beteiligten ohne Unterschied des Geschlechts übernehmen« könnten[181]. Die Realisierbarkeit dieser Vorstellungen wurde jedoch angezweifelt. Kautsky selbst hielt bald nur noch die Wahl der Richter für sinnvoll[182], und Bernstein gab zu bedenken, daß man nicht ohne »ständige Ämter« auskomme, wolle man nicht den Dilettismus zum leitenden Prinzip erheben[183].

Die Revolution 1918 beseitigte aber Bürokratie und Beamtenapparat nicht, er existierte im wesentlichen in personeller und institutioneller Kontinuität fort[184]. In der verfassungsgebenden Versammlung drängte nur noch die USPD-Fraktion auf eine Wahl der Funktionsträger der Verwaltung. Die Sozialdemokraten setzten zwar die Institutionalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Kontrolle der Exekutive (Art. 107 WRV) und die persönliche Haftbarkeit der Beamten (Art. 131 WRV) durch, mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Berufsbeamtentums fanden sie sich jedoch ab (Art. 128 WRV)[185].

Die Programme von 1921 und 1925 enthalten zwar noch die mehrdeutige Forderung nach »Demokratisierung aller staatlichen Einrichtungen«, gehen aber zugleich vom Fortbestand des Beamtentums aus und fordern die Sicherung und den Ausbau der staatsbürgerlichen und wirtschaftlichen Rechte der Beamten[186].

176 Marx, aaO. (FN 126), 194; Engels, *Einleitung zu Bürgerkrieg, MEW* 22, 197.
177 Kautsky, aaO. (FN 12), S. 74.
178 Siehe den Text in: Jungsozialisten, *Programme* S. 80.
179 Kautsky, aaO. (FN 10), S. 35 f.
180 *SPD-Parteitagsprotokoll 1891*, S. 346.
181 Bebel, aaO. (FN 2), S. 418 f.
182 Lassalle, aaO. (FN 7), S. 76; Kautsky, aaO. (FN 83), S. 74.
183 Bernstein, *Theorie*, Teil II S. 65.
184 Vgl. Rosenberg, aaO. (FN 152), S. 39; Rürup, *Entstehung*, S. 225. Es kann mit Recht als ein »eigentümliches Charakteristikum« (Bracher, *Machtergreifung*, S. 16) der abgebrochenen Revolution von 1918 bezeichnet werden, daß die durch die Sozialdemokraten verkündete »neue Ordnung« in der Reichsführung sofort ein Bündnis mit den alten Stützen der Monarchie – Beamtentum und Militär – einging und in der Absicht, die erschütterte Staatsmacht zu festigen, mit deren Hilfe die revolutionäre Umwälzung stoppte, um die Entwicklung in bürgerlich-parlamentarische Bahnen zu lenken (siehe auch Freyberg, aaO. [FN 142], S. 69).
185 In dem Unterlassen einer grundsätzlichen Klärung des Verhältnisses von Beamtentum (und Militär) zur Demokratie lag ein schwerwiegendes Versäumnis der Sozialdemokraten während der Revolution und in der Weimarer Republik. Mit der nahezu unveränderten Beibehaltung der Beamtenschaft und des Militärs der Monarchie, die kaum zur aktiven Verteidigung der Weimarer Demokratie angetreten wären, wurde die Basis eines Staatsapparates »über die Runden gerettet«, die die reibungslose nationalsozialistische »Machtübernahme« 1933 erste ermöglichte.
186 Siehe den Text der Programme in: Jungsozialisten, *Programme*, S. 86 f., 95, 97.

2. *Militär*

Im Rahmen der Demokratisierung der Exekutive war für die Sozialdemokraten die Einbeziehung des Militärs von besonderer Bedeutung. Die Programme von Eisenach bis Erfurt durchzieht die Forderung nach der Ersetzung des stehenden Heeres (als Säule des zum Krieg treibenden Militarismus) durch die Volkswehr, d. h. durch ein Milizsystem[187].

Obwohl die Zielvorstellung der Sozialdemokratie ein durch Völkerrecht garantierter Friede zwischen den Völkern war, schloß sie den Krieg als mögliches Mittel zur Erreichung dieses Zieles nicht aus[188]. Kriege waren für sie in der Regel die Folgen des kapitalistischen Konkurrenzkampfes auf dem Weltmarkt[189], und so lange Kriege möglich waren, war auch der militärische Schutz des Staates notwendig[190].

Durch allgemeine Volksbewaffnung und Abschaffung der stehenden Heere sollte nicht nur eine alte Forderung erfüllt, sondern auch die Voraussetzungen für die Verhinderung von Angriffs- und Eroberungskriegen geschaffen werden, die von einer vom Geist der Demokratie erfüllten Streitkraft nicht begonnen würden. Auch die Forderung nach »Entscheidung über Krieg und Frieden durch die Volksvertretung« (Gothaer und Erfurter Programm) geht in diese Richtung. Marx und Engels kritisierten jedoch diese »Phantasien von einem Milizheer mit so zu sagen gar keiner Dienstzeit«[191] und warnten – mit Hinweis auf die Schweiz, deren Milizsystem vielfach zum Vorbild genommen wurde – vor der Illusion, daß die allgemeine Volksbewaffnung zur Aufhebung des kapitalistischen Charakters des Staates führt[192]. Beide waren sich darüber im klaren, daß eine Truppe ohne gründliche militärische Ausbildung wertlos ist. Obwohl auch Kautsky unter dem Einfluß von Engels bald Bedenken gegen die technische Zweckmäßigkeit und die militärische Effektivität des Milizsystems äußerte[193], wurde die Forderung nach allgemeiner Volksbewaffnung nicht aufgegeben[194]. Hier blieb die deutsche Sozialdemokratie in der Gedankenwelt des Frühliberalismus verhaftet[195].

Nach der Ernüchterung des Ersten Weltkrieges und in Folge der Anpassung der Volksbeauftragten in ihrer Militärpolitik an die Wünsche der Obersten Heeresleitung, wurden die militärpolitischen Zielsetzungen 1918 nur noch mit halbem Herzen weiter verfolgt[196].

Das Volkswehrgesetz vom 5. Dezember 1918 wurde kaum in die Praxis umgesetzt. Das Arbeitsprogramm der Reichsregierung von 1919 sah zwar die »Schaffung eines auf demokratischer Grundlage aufgebauten Volksheeres«[197] vor, doch dieses Programm schwebt angesichts der real vorhandenen Armee der Freikorps in der Luft. In der Weimarer Nationalversammlung beschränkten die Sozialdemokraten die

187 Vgl. die Programme von 1866 (Eisenach), 1875 (Gotha) und 1891 (Erfurt).
188 Vgl. Miller, *Problem*, S. 133 ff.
189 *Anträge*, S. 200.
190 Klühs, *Bebel*, S. 67.
191 Engels, *Preußische Militärfrage, MEW* 16, 54.
192 Vgl. Marx, aaO. (FN 2), *MEW* 19, 132; siehe auch Marx, *Bürgerkrieg, MEW* 17, 393.
193 Kautsky, *Die Neue Zeit*, XVII. Jg. (1898/99), S. 141.
194 Insbesondere Schippel, *Die Neue Zeit*, XVII. Jg. (1898/99), S. 356 ff.; vgl. auch Bebel, *Nicht stehendes Heer sondern Volksheer;* Kautsky, aaO. (FN 83), S. 52.
195 Höhn, *Sozialismus und Heer*, Bd. I, S. XXX, 290.
196 Vgl. Rosenberg, aaO. (FN 152), S. 35 ff.
197 So das Regierungsprogramm von 1919 (Text nachzulesen in: Pannier, *Verfassung*, S. 9).

Diskussion auf die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht, worüber im wesentlichen Einigkeit bestand, wenn auch deren Aufnahme in die Verfassung mit Rücksicht auf die Friedensverhandlung unterblieb. Abschaffung des stehenden Heeres und Bildung einer »Volkswehr« im Sinne des Programmes der Sozialdemokratie standen nicht mehr zur Debatte.

3. Justiz

Während das Eisenacher Programm von 1869 zunächst über rechtsstaatliche Postulate des Liberalismus auf Unabhängigkeit der Gerichte und Einführung eines öffentlichen und mündlichen Gerichtsverfahrens hinaus nur die Forderung nach unentgeldlicher Rechtspflege enthält[198], verlangt das Gothaer Programm von 1875 bereits kategorisch die »Rechtsprechung durch das Volk«[199]. Das Erfurter Programm von 1891 konkretisiert und modifiziert diese Forderungen dahingehend, daß die »Rechtsprechung durch vom Volk gewählte Richter« erfolgen soll[200].

In der sozialistischen Zukunftsgesellschaft maß Bebel der Justiz keine wesentliche Bedeutung mehr zu. Sie war für ihn dann unnötig, da Verbrechen (und auch wohl andere Konflikte) lediglich Produkt der auf dem Privateigentum beruhenden Gesellschaft seien[201].

Die Revolution 1918 ließ auch die Justiz unangetastet fortbestehen[202], und in der Weimarer Nationalversammlung trat nur noch die USPD für die Wahl der Richter ein. Die Mehrheit der SPD hatte ihre Bedenken gegenüber einer unabhängigen, auf Lebenszeit berufenen Richterschaft aufgegeben[203]. Auch in den 20er Jahren ging es den Sozialdemokraten vor allem um eine rechtsstaatliche Ausgestaltung der Justiz, eine selbständige Verwaltungs- und Arbeitsgerichtsbarkeit sowie um die Abschaffung der Todesstrafe. Von dem ursprünglichen Ziel der Demokratisierung der Justiz blieb nur die Forderung auf »Mitwirkung gewählter Volksrichter in allen Zweigen der Justiz«[204].

Kirche und Bildung

Erziehungspolitische Forderungen der SPD standen stets in einer engen Verbindung mit der Absicht der Zurückdrängung der Kirche aus dem Schulbereich. Die Dauerforderung nach »Trennung der Schule von der Kirche«[205] war nicht Ergebnis des sich aus dem Demokratieverständnis ergebenden Postulats nach Trennung von Kirche und Staat, sondern eher Ursache für diese. Die Religionsfeindlichkeit der meisten führenden Sozialdemokraten in der Anfangsperiode war weniger in der Überzeugung begründet, daß Religion in einer modernen Gesellschaft keine Existenzberechtigung mehr habe[206], sondern wurzelte in dem Glauben, daß das Lebensprinzip der

198 Text: Jungsozialisten, *Programme*, S. 73.
199 AaO., S. 75.
200 AaO., S. 81.
201 Bebel, aaO. (FN 2), S. 312.
202 Vgl. Rürup, aaO (FN 184, S. 225; Rosenberg, aaO. (FN 152), S. 39.
203 Siehe Potthoff, aaO. (FN 13), S. 266; Ziegler, aaO. (FN 13), S. 136, 149; Heidegger, *Sozialdemokratie*, S. 272 f.; Apelt, aaO. (FN 13), S. 105 f.
204 Vgl. die Programme von Görlitz (1921) und Heidelberg (1925) (Text in: Jungsozialisten, *Programme*, S. 88, 95, 97, 98).
205 So die stete Forderung seit dem Eisenacher Programm von 1869.
206 Siehe Liebknecht, *Demokratisches Wochenblatt* vom 19. Mai 1869; Liebknecht, aaO. (FN 23), S. 14; Bebel, Reichstag, *Berichte*, III. Legislaturperiode, I. Session S. 571.

Religion deren Fortschrittsfeindlichkeit sei[207], was notwendigerweise zur Forderung führte, bei der Schaffung einer sozialistischen Gesellschaft den Kirchen jeden Einfluß auf das Bildungswesen zu nehmen. Trotz ihrer überwiegend areligiösen und kirchenfeindlichen Haltung hat sich die SPD jedoch (vor allem wohl aus taktischen Gründen) stets davor gescheut, die Konsequenzen zu ziehen und die Mitgliedschaft in der Partei mit der in einer Religionsgemeinschaft als unvereinbar anzusehen[208]. Die Religion wurde zur Privatsache erklärt[209], und man ging davon aus, daß sie in einer klassenlosen, ausbeutungsfreien Gesellschaft keine Rolle mehr spielen würde.

Die Vorstellungen der Sozialdemokraten, auf welcher Basis Volksbildung und Volkserziehung in öffentlichen Bildungsanstalten – unter Ausschluß der Kirchen – erfolgen sollte, waren seit 1869 Allgemeingut aller Programme: Schulpflicht für Volksschulen, Unentgeldlichkeit des Unterrichts und Lehrmittelfreiheit. Darüber hinaus sind die Aussagen über die »allgemeine und gleiche Volkserziehung« eher dürftig[210]. Die Forderung nach einem einheitlichen Bildungswesen, in dem die »Tüchtigsten und Fleißigsten« in den Genuß einer höheren Bildung gelangen sollen[211], ergab sich zwangsläufig aus dem Ziel der klassenlosen Gesellschaft, in der alle Privilegien aufgehoben sind. Von Marx kritisiert wurde die These des Gothaer Programms, daß diese Volkserziehung auch unter kapitalistischen Bedingungen durch den Staat zu erfolgen habe. Für ihn waren »Regierung und Kirche gleichmäßig von jedem Einfluß auf die Schule auszuschließen«[212]. Die späteren Programme machen zwar zur Trägerschaft der Bildungsrichtungen keine eindeutigen Aussagen, doch war der Gedanke der »weltlichen Einheitsschule« weiter eng mit einem staatlichen Bildungswesen verbunden.

Die Revolution 1918 führte zu keiner unmittelbaren Neuregelung des Erziehungswesens und des Verhältnisses von Staat und Kirche[213]. In der Weimarer Nationalversammlung ließen die Mehrheitsverhältnisse eine kompromißlose Durchsetzung sozialdemokratischer Erziehungs- und Kirchenpolitik nicht zu. Obwohl hier SPD und USPD die gleichen Ziele verfolgten[214], sahen sich die Sozialdemokraten zu erheblichen Zugeständnissen gezwungen. Weder die ausdrückliche und konsequente Trennung von Kirche und Staat wurde in der Reichsverfassung verankert[215], noch konnten die Sozialdemokraten Konfessionsschulen (Art. 146 II WRV) und Privatschulen (Art. 147 WRV) verhindern[216]. Niederschlag in der Verfassung fanden jedoch die Staatsaufsicht über das Schulwesen, Lehrmittelfreiheit und Unentgeldlichkeit des Unterrichts, einheitliche Lehrerausbildung und Erziehungsbeihilfen (Art. 143–145 WRV).

207 Bebel in *Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag*, S. 136 f.
208 Vgl. auch Miller, aaO. (FN 188), S. 167 ff.
209 Auch dies ist eine dauernde Forderung seit dem Gothaer Programm von 1875.
210 Vgl. Miller, aaO. (FN 188), S. 175 f.
211 Bracke, *Vorrecht*.
212 Marx, aaO. (FN 5), S. 32.
213 Dazu Rosenberg, aaO. (FN 152), S. 39.
214 Vgl. dazu Potthoff, aaO. (FN 13), S. 463 f.
215 Siehe Art. 135–141 WRV.
216 Zu derartigen Kompromissen in der Schulfrage – ebenso wie der zur Stellung der Kirchen im Staat – fühlte sich die SPD nach dem Ausscheiden der DDP aus der Reichsregierung vor allem deswegen genötigt, weil sie die Koalition mit dem Zentrum erhalten wollte.

Unitarismus

Die Tradition der SPD ist unitarisch. Marx und Engels standen dem Föderalismus kritisch gegenüber, lehnten ihn aber nicht grundsätzlich ab und sahen ihn für einzelne Länder als notwendige Entwicklungsstufe an[217]. Für Deutschland – wo sie Föderalismus mit reaktionärem Fürstenpartikularismus gleichsetzten – sah Engels jedoch eine »föderalistische Verschweizerung« als einen Rückschritt an und war der Ansicht, daß »das Proletariat nur die Form der einen und unteilbaren Republik gebrauchen« kann[218]. Auch der Allgemeine Deutsche Arbeiterverein Lassalles hatte sich in seinem Programm von 1866 grundsätzlich gegen Deutschland als Föderation ausgesprochen[219].

1918/19 tendierten Parteiführung und sozialdemokratische Reichsregierung (ebenso wie der erste Verfassungsentwurf von Hugo Preuß) in Richtung Einheitsstaat.

In ihrer Mehrheit erkannten die Volksbeauftragten jedoch, daß unter den damaligen Bedingungen die Bewahrung der Reichseinheit eher auf föderativer Grundlage möglich war[220]. Der Bestand der Einzelstaaten wurde daher durch sie nicht angetastet. Die Tendenz der Parteiführung ging dahin, die Existenz der Länder zwar formell zu akzeptieren, die Kompetenz der Zentralmacht aber soweit wie möglich zu stärken und die übermächtige Position einzelner Länder – insbesondere durch die Aufteilung Preußens – zu verhindern[221]. Doch diese Pläne stießen rasch auf den fast geschlossenen Widerstand der Länder, obwohl diese (bis auf Hamburg und Lübeck) unter sozialdemokratischer Führung standen. Sie erzwangen, daß der Regierungsentwurf noch vor Zusammentritt der Nationalversammlung zu Gunsten der Länder revidiert und eine Neugliederung erheblich erschwert wurde[222]. Mit der Aufnahme der Verfassungsinstitution des »Reichsrates« als Vertretung der Gliederstaaten in den Entwurf war praktisch das bundesstaatliche Gerippe der alten Bismarckschen Verfassung wiederhergestellt worden[223]. In den Beratungen der Nationalver-

217 Engels, *Zur Kritik des sozialdemokratischen Programmentwurfes, MEW* 22, 233 f.
218 AaO.
219 Hier wurde ausdrücklich die »gänzliche Beseitigung jeder Föderation, jedes Staatenbundes, unter welcher Form es auch sei«, verlangt (*Social-Demokrat* vom 30. Dezember 1866).
220 Vgl. Potthoff, aaO. (FN 13), S. 456.
221 Siehe Rosenberg, aaO. (FN 152), S. 38; Potthoff, aaO. (FN 13), S. 458 ff.
222 Die Regierungen der Gliederstaaten setzten durch, daß der Verfassungsentwurf im Januar 1919 zuerst mit ihren Vertretern beraten wurde, bevor er in die Nationalversammlung kam. Am 25. Januar 1919 – auf den Tag genau 2 Monate nachdem die Vertreter der Länder auf der Reichskonferenz der deutschen Bundesstaaten sich verpflichtet hatten, für die Reichseinheit zu wirken und seperatistische Bestrebungen zu bekämpfen – begannen die Staaten unter Führung des bayerischen Ministerpräsidenten Eisner (USPD) gegen den im Verfassungsentwurf konzipierten Zentralismus und die Neugliederung des Reiches Sturm zu laufen. Eisner bestritt auch im Namen der süddeutschen Länder die alleinigen Kompetenzen der Nationalversammlung zur Verfassungsgebung und verlangte, daß die Wirksamkeit zukünftiger Reichsgesetze von der Zustimmung der Bundesstaaten abhängig zu machen sei. Gegenüber den Vertretern der Reichsregierung, die den unitarischen Einheitsstaat verteidigten (Landsberg, Ebert, Scheidemann) erklärte Eisner: »Ich warne sie, wenn sie mit dem Entwurf vor die Nationalversammlung kommen, erregen sie Aufstandsstimmung«. Schließlich fand man den ersten schwerwiegenden Kompromiß der Reichsverfassung: die frühere Position der Länder wurde praktisch wieder hergestellt (vgl. Ziegler, aaO. [FN 13], S. 96 ff.; Bracher, aaO. [FN. 184], S. 17).
223 Vgl. Apelt, aaO. (FN 13), S. 67 ff., 79 ff.; Ziegler, aaO. (FN 13), S. 105 ff.

sammlung setzten sich SPD und USPD zwar energisch für eine Stärkung des Reiches ein, die unter dem Druck der Länder erfolgte Entwicklung konnte jedoch nicht mehr rückgängig gemacht werden[224]. Nur im Bereich der Kompetenzen gelang es, die Rechte der Länder abzubauen[225].

Daß das föderalistische Modell der Weimarer Reichsverfassung den unitarischen Vorstellungen der SPD nicht entsprach, verdeutlichen auch die Programme der Parteitage von Görlitz (1921) und Heidelberg (1925), die den »Ausbau des Reiches zum organisch gegliederten Einheitsstaat« (insbesondere durch Übertragung von Justiz und Kriminalpolizei auf das Reich) forderten[226].

Selbstverwaltung

Während Wähl- und Absetzbarkeit der Beamten diese zwar vom Volk abhängig machte, die Bürokratie als solche aber nicht abschaffte, bot das Prinzip der »Selbstregierung«, nach dem die Gemeinden in fast unbeschränktem Umfang zu den Trägern des gesamten Staatsapparates gemacht werden sollten, die Möglichkeit, partiell die Machtausübung unmittelbar in die Hand des Volkes zu legen. Auch hier war das historische Beispiel die Pariser Kommune, das von Marx aufgegriffen wurde: Alle Funktionen der Staatsmacht sollten nach Möglichkeit auf die kommunale Ebene verlagert werden und die Zentralregierung, die als Klammer notwendig war, lediglich das Dachorgan bilden[227].

Innerhalb der Sozialdemokratie wurde dieses Modell der »Selbstregierung« aber kaum diskutiert; nur Adler machte später den Versuch, die Idee wiederzubeleben[228], während Bernstein sie eindeutig ablehnte[229].

In jedem Falle maß die Sozialdemokratie der Aktivierung und Ausweitung der Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene große Bedeutung bei. Das Mißtrauen gegenüber einem föderalistischen Staatsaufbau mündete nicht in der Forderung nach einer zentralistischen Struktur. Mit dem Verlangen nach weitgehender Selbstverwaltung und Dezentralisierung der Staatsverwaltung sollte demokratische Kontrolle staatlichen Handelns auf einer für den einzelnen noch überschaubaren Ebene ermöglicht werden, wo auch noch Formen unmittelbarer demokratischer Entscheidung realisierbar waren[230]. Konkrete Aussagen aber, wie die Selbstverwaltung im einzelnen

224 Hinsichtlich des Reichsrates blieb es beim Regierungsentwurf, der ein durch den Reichstag mit Zwei-Drittel-Mehrheit (oder Volksabstimmung) überstimmbares Einspruchsrecht gegen Reichsgesetze erhielt (vgl. Nationalversammlung, 8. Ausschuß S. 123; sowie Art. 74 Abs. 3 WRV). Auch bei der Neugliederung der Länder (Art. 18 WRV) konnten sich die Sozialdemokraten nicht mehr völlig durchsetzen (Nationalversammlung, *8. Ausschuß*, S. 100).

225 Hier konnten die Sozialdemokraten insbesondere erreichen, daß das Reich wieder die unumschränkte Gesetzgebungskompetenz für die Landesverteidigung sowie die Steuer- und Zollhoheit erhielt (vgl. im einzelnen Ziegler, aaO. (FN 13), S. 114, 116, 118; Nationalversammlung, *8. Ausschuß*, S. 133, 323, 327, 333, 337 sowie Aktenstück 391 S. 31).

226 Text unter anderem in: Jungsozialisten, *Programme*, S. 87, 95, 96.

227 Marx, *Bürgerkrieg*, *MEW* 17, 370 f.

228 Adler, aaO. (FN 57), S. 177.

229 Bernstein, aaO. (FN 29), S. 87. Im Erfurter Programm von 1891 findet sich jedoch die Forderung nach »Selbstbestimmung und Selbstverwaltung des Volkes in Reich, Staat, Provinz und Gemeinde«, die durch die Verwendung des in diesem Zusammenhang ungewöhnlichen Ausdrucks »Selbstbestimmung« auf das marx'sche Selbstregierungssystem hinweisen könnte.

230 *SPD-Parteitagsprotokoll 1891*, S. 346.

zu gestalten war, sind spärlich[231]. Lassalle hat sich zur Frage der Selbstverwaltung untergeordneter territorialer Körperschaften ebensowenig detailliert geäußert wie zur direkten Demokratie auf gesamtstaatlicher Ebene[232]. Für Bebel war die Verwaltung generell durch Selbstverwaltung auf gemeindlicher Ebene zu ersetzen. An Stelle der Behörden sollten durch die Gemeindeangehörigen bestimmte Verwaltungskollegien treten, denen keine herrschenden, sondern lediglich ausführende Funktionen zukommen sollten[233]. Je nach dem, welches Demokratiekonzept vertreten wurde, war die Selbstverwaltung auf unteren territorialen Ebenen entweder notwendiger Bestandteil der unmittelbaren Demokratie auf gesamtstaatlicher Ebene[234] oder wesentlicher Bestandteil der Realisierung möglichst unmittelbarer Einflußnahme des Volkes im Rahmen eines parlamentarischen Systems.

In der Weimarer Nationalversammlung trat die Mehrheit der sozialdemokratischen Abgeordneten auf der Basis eines parlamentarischen Regierungssystems für die verfassungsrechtliche Absicherung der demokratischen Selbstverwaltung in Länder und Gemeinden (Art. 19 WRV) ein.

Sozialistische Wirtschaft

Bei der Auseinandersetzung zwischen den Klassen ging es nach sozialdemokratischer Ansicht letzten Endes um Eigentum und Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Kern des Problems der gesellschaftlichen Umgestaltung ist die Verfügungsbefugnis über die Produktionsmittel. Soll die Klassengesellschaft überwunden und ökonomische Gleichheit hergestellt werden, darf das Eigentum an Produktionsmitteln nicht in der Hand einzelner Klassen verbleiben.

Anfangs sahen die Sozialdemokraten – unter dem Einfluß Lassall'scher Gedanken – die Möglichkeit der Harmonisierung von Freiheit und Gleichheit in der Ersetzung der kapitalistischen Produktionsweise durch eine genossenschaftliche[235]. Dies war aber nicht das Ziel, sondern lediglich der Weg zur ökonomischen Befreiung der Arbeiterklasse. Umstritten war dabei zunächst allein der Lassall'sche Vorschlag, die Produktivassoziationen durch den bestehenden (kapitalistischen) Staate mittels Staatskrediten zu finanzieren[236], was aber nicht hinderte, diese Forderung zum Bestandteil des Eisenacher und des Gothaer Programms zu erheben. Angestrebter Endzustand war jedoch stets die Aufhebung des Privateigentums an Produktionsmitteln und an Grund und Boden[237] und deren Überführung in Gemeineigentum. Die sozialistische Wirtschaft stellte sich Bebel als »sozialistisch-genossenschaftliche Bewirtschaftung« der Betriebe durch die in ihnen Arbeitenden vor, wobei »der Staat nicht die Rolle des alles zu leitenden Deus zu spielen« habe[238]. Das in gemeinschaftlichem

231 Erst der Bremer Parteitag 1904 nahm eine Resolution mit detaillierten Richtlinien zur Kommunalpolitik an, in der es heißt: »Aufhebung der die Selbstverwaltung einschränkenden Befehlsgewalt der Staatsbehörden gegenüber den Gemeinden« (*SPD-Parteitagsprotokoll 1904*, S. 118 f.).
232 Vgl. Miller, aaO. (FN 188), S. 40.
233 Bebel, aaO. (FN 2), S. 265.
234 So etwa Kautsky, aaO. (FN 12), S. 9.
235 Siehe das Eisenacher (1869) und das Gothaer (1875) Programm; vgl. Miller, aaO. (FN 188), S. 147 ff.
236 Die Kritik kam im wesentlichen von Bebel und Liebknecht (*Demokratisches Wochenblatt* vom 19. Dezember 1868).
237 Siehe Miller, aaO. (FN 188), S. 152 ff.
238 Bebel in *Die Zukunft* I. Jg. (1878), S. 468.

Eigentum stehende Ackerland sollte von Staats wegen an Genossenschaften verpachtet werden[239]. Die »Organisation der genossenschaftlichen Arbeit durch die ganze Gesellschaft« – beruhend auf der »planmäßigen Leitung der Produktion« –, war für ihn »Sache der Volksvertretung, resp. des Volkes selbst«, das in seiner Gesamtheit über Produktionsziele und Investitionen zu entscheiden habe[240]. Wie dies praktisch erfolgen sollte blieb offen.

Unter dem stärker werdenden Einfluß der Theorie von Marx und Engels, der im Erfurter Programm mündete, wurde zunehmend der sozialisierte, zentralgelenkte Großbetrieb als beherrschender Träger der sozialistischen Wirtschaft angesehen. Die Vergesellschaftung der Produktionsmittel war nun die entscheidende Maßnahme, die alle grundlegenden Veränderungen des Wandels zur sozialistischen Gesellschaft bewirken sollte, aber die Aussagen über die ökonomischen und rechtlichen Strukturen des gesellschaftlichen Eigentums blieben spärlich[241]. Bebel äußerte sich nicht darüber, wie die Wirtschaft in einer Gesellschaft, in der »alles nach Plan und Ordnung« vor sich gehen sollte, im einzelnen zu organisieren war[242]. Kautsky ist vergleichsweise konkreter: Enteignete Kapitalisten und Grundeigentümer wären zu entschädigen. Staatliches, kommunales, konsumgenossenschaftliches, produktivgenossenschaftliches und privates (Kleinbetriebe) Eigentum an Produktionsmitteln konnte seiner Ansicht nach zunächst nebeneinander bestehen, wobei der Trend zum Staatsbetrieb die anderen Organisationsformen allmählich verdrängen würde[243]. 1918/19 konkretisierte er seine Vorstellungen weiter: »Die Demokratie soll aus der Politik in die Ökonomie übertragen« werden[244]. Statt staatlicher Organisation der Produktion sollte »die ökonomische Selbstverwaltung durch die ganzen Volksmassen« erfolgen[245]. Doch der Übergang der einzelnen Betriebe in die Hand der Arbeiter sah Kautsky als noch nicht ausreichend an, da dadurch die Gesamtinteressen der Konsumenten verletzt würden. Die Produktion bedürfe des gelenkten Zusammenwirkens »der drei großen Faktoren: der Arbeiter, der Konsumenten, der Wissenschaft«. Hierbei weist er den Arbeiterräten die Aufgabe zu, »zusammen mit dem System der Konsumenten den Produktionsprozeß systematisch« zu regeln[246]. Für Bernstein und die übrigen Revisionisten bildete die Verstaatlichung zwar ebenfalls ein Mittel zur Erreichung eines höheren Maßes an Freiheit und sozialer Gerechtigkeit, es war jedoch kein Allheilmittel gegen alle Mängel des Kapitalismus. Zwar konnte sich auch Bernstein einen Sozialismus ohne Sozialisierung nicht vorstellen, er glaubte jedoch, daß die öffentliche Kontrolle über die Wirtschaft und die demokratische Selbstverwaltung sich immer weiter ausdehen würden und die kapitalistische Gesellschaft so gleichsam von selbst in eine sozialistische hineinwachsen werde[247]. Das Verhältnis der Revisionisten zu einer überwiegend staatlich gelenkten Wirtschaft war jedoch weitaus positiver als das der Marxisten wie Kautsky[248].

239 *Protokoll Stuttgart 1870*, S. 17.
240 Bebel, aaO. (FN 10), S. 30 f.
241 Bebel ließ die Frage in der »Zukunftsstaatsdebatte« im Reichstag 1893 unbeantwortet (Reichstag, *Berichte*, VIII. Legislaturperiode, II. Session S. 856).
242 AaO., S. 260 ff.
243 Kautsky, aaO. (FN 64), S. 10 ff., 35 ff.
244 Kautsky, Demokratie oder Diktatur S. 21.
245 Ders., aaO., S. 42.
246 Ders., *Was ist Sozialisierung?*, S. 7, 10 ff., 16, 19.
247 Bernstein, *Theorie*, S. 233.
248 Vollmar, aaO. (FN 133), S. 6 f.

Die Auseinandersetzung um Staatssozialismus oder weitergehende Selbstverwaltung von Produzenten und Konsumenten blieb auch 1918/19 unentschieden. Man kann jedoch davon ausgehen, daß ein reiner »Betriebssozialismus«[249] abgelehnt und – entsprechend der Dezentralisierung staatlicher Verwaltung – an eine Übertragung abgestufter wirtschaftlicher Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche gesellschaftliche Träger (Reich, Länder, Kommunen, Genossenschaften) gedacht wurde[250].

Obwohl es sich um *das* grundlegende Ziel der Sozialdemokratie handelte, war während und nach der Revolution ihr Engagement für Sozialisierung und Wirtschaftsdemokratie als Grundentscheidung einer tiefgreifenden Umstrukturierung von Staat und Gesellschaft nicht übermäßig groß. Ihre Bemühungen konzentrierten sich mehr auf die Demokratisierung im politischen Bereich als auf die Wirtschaft.

Der (sozialdemokratische) Rat der Volksbeauftragten ergriff zwar sozialpolitische Maßnahmen[251], entwickelte aber keine wirtschaftspolitischen Aktivitäten.

Man wollte auch hier der Nationalversammlung nicht vorgreifen[252]. Die Forderung des Erfurter Programms nach »Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an Produktionsmitteln ... in gesellschaftliches Eigentum und die Umwandlung der Warenproduktion in eine sozialistische«, findet sich in dem »sozialistischen Programm« der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 nicht[253], und auch der Verfassungsentwurf der Regierung ließ den Bereich der Wirtschaft weitgehend ungeregelt. Die Führung der SPD suchte der Sozialisierungsfrage weitgehend auszuweichen[254], einmal weil man den nationalen und internationalen Widerstand sowie die wirtschaftlichen Folgen einer Sozialisierung befürchtete[255], zum anderen, weil es der Partei auch hier an einem konkreten, realisierbaren Konzept fehlte. Insofern ist die Erklärung Davids in der Nationalversammlung, er glaube daran, daß in der »Arbeiterdemokratie« das »nationale Genie« des deutschen Volkes die neue, höhere Form des Sozialismus finden werde[256], nur Ausdruck der Hilflosigkeit der Sozialdemokraten.

Bei den Beratungen der Weimarer Reichsverfassung ging man im Prinzip von der Anerkennung der bestehenden (kapitalistischen) Wirtschaftsordnung aus[257], und versuchte nur noch, die Tür für eine eventuelle spätere sozialistische Umgestaltung offen zu halten.

Die die staatliche Aufsicht betreffenden Bestimmungen über Grund und Boden, Naturkräfte und Bodenschätze (Art. 155 I,II WRV) deuten vage auf einen Übergang von der »privaten« zur öffentlichen Wirtschaft hin. Art. 156 WRV läßt zwar eine gemeinwirtschaftliche Umgestaltung in erheblichem Umfang zu, die von den Sozialdemokraten geforderte Pflicht zur Vergesellschaftung dafür geeigneter Unternehmen

249 Gottschalch, *Ideengeschichte*, S. 252; *SPD-Parteitagsprotokoll 1919*, S. 433.
250 Vgl. Hilferding, *Allgemeiner Kongreß der Arbeiter- und Soldatenräte*, Sp. 317 f.; Sinzheimer, *SPD-Parteitagsprotokoll 1919*, S. 406 ff.; Ritter, *Revolution*, S. 239.
251 Acht-Stunden-Tag, Sicherung der sozialen Rechte der Arbeiter.
252 Siehe dazu auch Rosenberg, aaO. (FN. 152), S. 29 ff.
253 Dokumente und Materialien Reihe II, Bd. II, S. 365 ff.
254 Matthias in *Regierung der Volksbeauftragten*, Bd. I, S. CXXII f.
255 Vgl. Potthoff, aaO. (FN 13), S. 273.
256 Nationalversammlung, *Berichte*, Bd. 326, S. 500 f.
257 Die Weimarer Verfassung sicherte zunächst die bestehende (kapitalistische) Wirtschaftsordnung ab: Sie gewährt Vertragsfreiheit im Wirtschaftsbereich (Art. 153 Abs. 1) sowie Erbrecht (Art. 154) und gewährleistet die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen (Art. 151 Abs. 1 S. 2) den Handel und das Gewerbe (Art. 151 Abs. 3).

wurde jedoch in der Nationalversammlung zu einem »Kann« herabgestimmt[258]. Aber auch diese Möglichkeit der Verfassung versuchten die Sozialdemokraten in der Weimarer Republik nicht ernsthaft zu nutzen. Erste planwirtschaftliche Ansätze mit der Bildung des Reichskohle- und Reichswirtschaftsrates vom Jahre 1919 wurden nicht mehr weiter verfolgt, Sozialisierungpläne hinausgeschoben und bald jede Bemühung um eine gemeinwirtschaftliche Gestaltung der Wirtschaft aufgegeben[259].

Die Programme von Görlitz und Heidelberg änderten an der Praxis sozialdemokratischer Politik nichts mehr, obwohl auch hier von den Folgen der zunehmenden Konzentration privaten Kapitals gewarnt wurde. Allerdings ist in diesen Programmen auch nicht ausdrücklich von Vergesellschaftung die Rede: Boden, Bodenschätze und natürliche Kraftquellen sollen »in den Dienst der Volksgemeinschaft« überführt, der kapitalistische Besitz vom Reich kontrolliert und die Beteiligung öffentlicher Körperschaften an Wirtschaftsbetrieben erweitert werden[260].

Bibliographie

M. Adler, *Die Staatsauffassung des Marxismus*, Wien 1922.
Allgemeiner Kongreß der Arbeiter- und Soldatenräte, *Stenographische Berichte*, Berlin 1919.
Anträge und Beschlußentwürfe nebst Begründungen an den Internationalen Sozialistischen Kongreß zu Stuttgart (18. bis 24. August 1907), o. O., o. J.
W. Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, München 1946.
A. Bebel, *Nicht stehendes Heer, sondern Volksheer*, o. O., o. J.
Ders., *Unsere Ziele*, 10. Aufl., Berlin 1893.
Ders., *Die Frau und der Sozialismus*, 9. Aufl., Stuttgart 1891.
E. Bernstein, *Wie ist wissenschaftlicher Sozialismus möglich?*, Berlin 1901.
Ders., »Vom Parlament und vom Parlamentarismus« in: *Sozialistische Monatshefte* 1912, Berlin 1904.
Ders., *Die heutige Sozialdemokratie in Theorie und Praxis*, München 1905.
Ders., *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgabe der Sozialdemokratie*, Stuttgart 1906.
Ders., »Vom Parlament und vom Parlamentarismus« in: *Sozialistische Monatshefe* 1912, S. 650.
J. Blau, *Sozialdemokratie und Staatslehre in der Weimarer Republik*, Marburg 1980.
K. D. Bracher/W. Sauer u. a., *Die nationalsozialistische Machtergreifung*, 2. Aufl., Köln 1962.
W. Bracke, »Das Vorrecht und die Demokratie« in: *Wahlflugblatt Nr. 3*, (hg. v. Zentral-Wahlkomitee zu Braunschweig), Braunschweig 1873.
C. Butterwegge, *SPD und Staat heute*, Berlin 1979.
F. Deppe/G. Fülbert, M.-J. Harrer, *Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung* 2.Aufl., Köln 1978.
Dokumente und Materialien zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, hg. vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Berlin 1957 ff.
F. Engels, *Brief an Bebel vom 18./28. März 1875, MEW*, Band 34, S. 125.
O. K. Flechtheim, »Die Anpassung der SPD: 1914, 1933 und 1959« in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 1965, S. 585.
J. von Freyberg/G. Fülbert u. a., *Geschichte der deutschen Sozialdemokratie 1863–1975*, Köln 1975.
W. Gottschalch, »Ideengeschichte des Sozialismus in Deutschland« in: *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland*, (hg. v. H. Grebing), München/Wien 1969, S. 19.

258 Apelt, aaO. (FN 13), S. 360.
259 Mit dem Rücktritt des Reichswirtschaftsministers Wissel (Juli 1919), der ein eifriger Verfechter der Planwirtschaft war, kam praktisch jede Initiative auf gemeinwirtschaftliche Gestaltung der Wirtschaft zum Erliegen.
260 Siehe den Text der Programme in: Jungsozialisten, *Programme*, S. 83, 85, 87, 91, 93, 100.

D. Grosser, *Vom monarchistischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie*, Den Haag 1970.

Der Gründungsparteitag der KPD. Protokoll und Materialien (Hrsg. H. Weber), Frankfurt/Wien 1969.

Handbuch der sozialdemokratischen Parteitage von 1910–1913, Berlin 1917.

H. Heidegger, *Die deutsche Sozialdemokratie und der nationale Staat 1870–1920. Unter besonderer Berücksichtigung der Kriegs- und Revolutionsjahre*, Göttingen 1956.

K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 12. Aufl., Heidelberg 1980.

Jungsozialisten, Bundessekretariat (Hg.), *Programme der deutschen Sozialdemokratie*, Hannover 1963.

K. Kautsky, »Krisentheorien« in: *Die neue Zeit*, 20. Jg (1901/02) Bd. 2, S. 133.

Ders., *Die soziale Revolution. I. Sozialreform und soziale Revolution, II. Am Tage nach der sozialen Revolution*, Berlin 1902.

Ders., *Das Erfurter Programm in seinem grundlätzlichen Teil erläutert*, Stuttgart 1908.

Ders., *Ethik und materialistische Geschichtsauffassung*, Stuttgart 1910.

Ders., *Parlamentarismus und Demokratie*, 2. Aufl., Stuttgart 1911.

Ders., *Volksgesetzgebung und Demokratie*, 2. Aufl., Berlin 1911.

Ders., *Was ist Sozialisierung? Referat auf dem 2. Reichskongreß der A.-, S.- und B.-Räte am 14. 4. 1919*, Berlin o. J.

Ders., *Terrorismus und Kommunismus*, Berlin 1919.

Ders., *Die Diktatur des Proletariats*, Wien 1918.

Ders., *Demokratie oder Diktatur?*, Berlin 1919.

Ders., *Von der Demokratie zur Staatssklaverei*, Berlin 1924.

Ders., *Die proletarische Revolution und ihr Programm*, Stuttgart/Berlin 1922.

Ders., *Der Weg zur Macht*, Reprint Frankfurt 1972.

H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, o. O. 1920.

Ders., *Sozialismus und Staat*, Leipzig 1923.

Ders., »The legal status of Germany according to the declaration of Berlin« in: *American Journal of International Law*, Vol. 39 Nr. 3 (Juni 1946) S. 518.

F. Klühs, *August Bebel. Der Mann und sein Werk*, Berlin 1923.

E. Kolb, *Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik 1918/19*, Düsseldorf 1962.

H. Kremendahl/Th. Meyer (H.), *Sozialismus und Grundgesetz*, Kronberg 1974.

Dies., *Sozialismus und der Staat*, Bd. 2, Kronberg 1974.

F. Lassalle, *System der erworbenen Rechte*, I-II, Leipzig 1861.

Ders., *Gesammelte Reden und Schriften*, 12 Bände, Berlin 1919.

Ders., *Nachgelassene Briefe und Schriften* (hg. v. G. Mayer), 6 Bände, Stuttgart/Berlin 1921–1925.

I. W. Lenin, *Zwei Taktiken der Sozialdemokratie in der demokratischen Revolution*, Berlin 1949.

Ders., *Staat und Revolution*, *Werke* Band 25, Berlin 1971, S. 393.

V. L. Lidtke, *The outlawed Party. Social Democracy in Germany 1878–1890*, Princeton/New Jersey 1966.

W. Liebknecht, *Wissen ist Macht – Macht ist Wissen*, Hoffingen/Zürich 1888.

Ders., *Über die politische Stellung der Sozialdemokratie*, Berlin 1893.

Ders., *Was die Sozialdemokraten sind und was sie wollen*, Chemnitz 1894.

Ders., *Kleine politische Schriften* (hg. v. W. Schröder), Leipzig 1976.

R. Löwenthal, »Sozialdemokratie und Staat« in: *Recht und Politik* 1978, S. 113.

R. Luxemburg, *Gesammelte Werke* (hg. von C. Zetkin u. A. Warski), 3 Bände, Berlin 1923–1928.

M. Martini, *Integration oder Konfrontation?*, Bonn 1976.

K. Marx, *Kritik des Gothaer Programmentwurfes. MEW* Band 19, S. 15.

Marx/Engels, *Die deutsche Ideologie, MEW* Band 3, S. 9.

Dies., *Manifest der Kommunistischen Partei, MEW* Band 4, S. 459.

Dies., *Werke*, Berlin 1972.

Dies., *Gesamtausgabe*, Frankfurt/Berlin/Moskau 1927–1935.

E. Matthias, *Die deutsche Sozialdemokratie und der Osten 1914–1945*, Tübingen 1954.

G. Meisel, »Zur Entwicklung der Rätebewegung von 1919–21« in: *Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung*, 1960, S. 209.

S. Miller, *Das Problem der Freiheit im Sozialismus*, Berlin/Bonn 1977.
Nationalversamulung, *Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung über den Entwurf der Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin 1920.
P. Nettl, *Rosa Luxemburg*, Köln/Berlin 1966.
P. v. Oerzen, *Betriebsräte in der Novemberrevolution*, Düsseldorf 1963.
K. Pannier, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 9. Aufl., Leipzig o. J. (1930).
H. Potthoff, »Das Weimarer Verfassungswerk und die deutsche Linke« in: *Archiv für Sozialgeschichte* 1972, S. 443.
Th. Ramm, »Lassalle und Marx« in: *Marxismusstudien* 3, Tübingen 1960 (hg. v. I. Fetscher) S. 185 ff.
Die Regierung der Volksbeauftragten 1918/19 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 1 Bd. 6/I und II), Düsseldorf 1969.
Reichstag, *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages*, Berlin 1871 ff.
A. Ritter/S. Miller, *Die Deutsche Revolution 1918 bis 1919. Dokumente*, Frankfurt 1968.
M. Rittinghausen, *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*, 4. Aufl., Köln 1877.
A. Rosenberg, *Geschichte der Weimarer Republik*, 19. Aufl., Frankfurt 1978.
R. Rürup, »Entstehung und Grundlagen der Weimarer Reichsverfassung« in: E. Kolb (H.), *Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik*, Köln, S. 218.
G. Scheidemann, *Memoiren eines Sozialdemokraten*, Bd. II, Dresden 1928.
W. Sombart, *Der proletarische Sozialismus*, 2 Bände, Jena 1924.
Die Sozialdemokratie im Deutschen Reichtage. Tätigkeitsberichte und Wahlaufrufe aus den Jahren 1871–1893, Berlin 1909.
O. Spann, *Der wahre Staat*, 2. Aufl., Berlin 1923.
SPD-Parteitagsprotokoll. Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sokialdemokratischen Partei Deutschlands, 1890 ff.
F. Stampfer, *Verfassung, Arbeiterklasse und Sozialismus*, Berlin 1919.
P. Steinbach, »Sozialdemokratisches Verfassungsverständnis zwischen Reichsgründung und Nationalsozialismus« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1980, 22, S. 19–33.
Ders., »Sozialdemokratie und Verfassungsordnung« in: *Recht und Politik* 1980, S. 196.
W. Tormin, *Zwischen Rätediktatur und sozialer Demokratie. Die Geschichte der Rätebewegung in der deutschen Revolution 1918/19*, Düsseldorf 1954.
G. von Vollmar, *Über den Staatssozialismus*, Nürnberg 1892.
H. P. Waldrich, *Der Demokratiebegriff der SED*, Stuttgart 1980.
W. Ziegler, *Die Deutsche Nationalversammlung 1919/20 und ihr Verfassungswerk*, Berlin 1932.

Zusammenfassung

Gegenüber den vorrangigen Zielen der Sozialdemokratie auf ökonomischem und sozialem Gebiet trat von vornherein die Beschäftigung mit spezifischen verfassungstheoretischen und verfassungspolitischen Fragen zurück. Auch das zwiespältige Verhältnis zum Staat führte dazu, daß die SPD nicht einmal 1918/19 konkrete eigene Verfassungskonzeptionen entwickelte. Dennoch beschäftigte sich die innerparteiliche Diskussion über die anzustrebende Zukunftsgesellschaft und die dazu vorzunehmenden tagespolitischen Schritte stets mit Problembereichen, die die verfassungspolitischen Positionen der Sozialdemokratie prägten. Schwerpunkte bildeten hier die Frage nach der Funktion des Staates, die Legitimität von Revolutionen zur Herbeiführung gesellschaftlicher Umwälzungen sowie ein umfassendes Gleichheitsverständnis und der Konflikt zwischen kollektiver und individueller Freiheit. Im Hinblick auf die Institutionalisierung der Volkssouveränität auf der Basis des Mehrheitsprinzips standen plebiszitäre und repräsentative Strukturen (Parlamentarismus oder Rätesystem, Wahlrecht), Selbstverwaltung sowie umfassende Demokratisierung von Exekutive und Judikative im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen.

Summary

Social-democracy has, from the first, omitted reflecting on problems specifically related to constitutional theory and policy, and has mainly pursued the proper aims concerning economical and social affairs. Even in 1918/19 the SPD did not propose any real constitutional conception, als because of partey refusing the State. However, when the party discussed the society of future and the therefore needed actual ways of political practice, problems were included that have formed social-democratic opinions on the constitution. In respect to this, main points have been the function of the State, the legitimacy of revolutions for the purpose of social change as well as an extensive understanding of equalitiy, and the conflict between collective and individual liberty. With regard to the sovereignty of the people upon the basic of majority rule, they have discussed most of all plebiscitary and representative democracy (parliament or councils, franchise), self-government, democratization of executive and judicial power.

KLEINE LÄNDER IN WESTEUROPA — ISLAND, LUXEMBURG, MALTA

Von Jürgen Hartmann

Oft wird von »kleinen Ländern« gesprochen, wenn damit Staaten wie die Niederlande, Belgien, Schweden oder Dänemark gemeint sind[1]. Offenbar ist dem Hang schwer zu widerstehen, die europäische Umwelt aus der Größenperspektive der europäischen »Großstaaten« zu beurteilen. Da werden die USA und die Sowjetunion zu »Groß-« oder »Supermächten«, bleiben Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien auf alle Fälle noch »mittlere« Staaten, alles, was darunter liegt, ist »klein«. Niemand käme auf den Gedanken, Australien als »kleines Land« zu bezeichnen, obgleich es doch nicht mehr Einwohner hat als die Niederlande. Ist also die Fläche das maßgebliche Kriterium? Kaum, denn schließlich gilt auch Schweden als »kleineres« Land, obgleich es doch an Fläche die Bundesrepublik oder Großbritannien um bald das Doppelte überragt; es hat aber nur rund acht Millionen Einwohner.

Die Attribute »groß« und »klein« bergen eine Fülle von Ungereimtheiten, wenn man einmal davon absieht, daß sie auf der Ebene der zwischenstaatlichen Beziehungen berechtigte Unterschiede an politischem Einfluß anzeigen mögen[2].

Warum lohnt es überhaupt, sich mit »kleinen Ländern« zu beschäftigen? Handelt es sich nun um Dänemark oder um Frankreich, um Spanien oder um die Niederlande, so steht doch außer Zweifel, daß alle Länder von Norwegen (vier Millionen Einwohner) bis zur Bundesrepublik (61 Millionen Einwohner) in jeder Hinsicht die Merkmale effektiver Staatlichkeit aufweisen. Sieht man von den Staatlichkeitsmerkmalen ab und fragt nach den ökonomischen Ressourcen und der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit als Grundlagen einer autonomen politischen Existenz, so muß die Antwort lauten, daß die wirtschaftlichen Außenbeziehungen, ein funktionstüchtiger Weltmarkt und in diesem Zusammenhang ein hohes Exportvolumen für alle europäischen Länder in dieser Größenspanne die entscheidende Bedingung für die Beibehaltung und die Fortentwicklung der gewachsenen industriegesellschaftlichen Strukturen sind.

Die westeuropäische Staatenlandschaft zählt drei Staaten, bei denen es berechtigt erscheint, sie als »unverhältnismäßig« klein anzusehen, weil ihre Bevölkerung allenfalls den Umfang mittlerer europäischer Großstädte erreicht: Island, Luxemburg und Malta. Sie eignen sich in einzigartiger Weise als »Grenzfälle« für die

1 Vgl. etwa folgende Titel: Gordon L. Weil, *The Benelux Nations: The Politics of Small-Country Democracies*, New York 1970; Hans Daalder, »Cabinets and Party Systems in Ten Smaller European Democracies« in: *Acta Politica*, 6. Jg, 1971, S. 282–303.

2 Vgl. zur Betrachtung »kleiner Länder« unter diesem Aspekt: Raimo Väyrynen, »The Position of Small Powers in the West European Network of Economic Relations« in: *European Journal of Political Research*, 2. Jg., 1974, S. 143–178.

Prüfung der Frage, ob »Kleinheit« in irgendeiner sinnvollen Beziehung zur inneren Struktur des politischen Systems und der politischen Konflikte steht und ob ferner »kleine Staaten« mit Rücksicht auf die politischen Außenbeziehungen zu den umgebenden größeren Staaten auf eine mit diesen vergleichbare politische Autonomie verzichten müssen.

»Kleinstaaten« oder »Scheinstaaten«

Wenn oben auf die »unverhältnismäßig« geringe Größe Islands, Luxemburgs und Maltas verwiesen wurde, so war diese Aufzählung unvollständig, wenn man vier weitere europäische »Länder« nach ihrem eigenen Anspruch als Staaten akzeptierte: Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino. Die knappe Betrachtung dieser Staaten sollte bereits einige grundlegende Strukturunterschiede zu den anderen kleinen Ländern aufdecken.

Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino erreichen zusammen nicht einmal die Hälfte der isländischen Bevölkerung. Ihre Einwohnerzahl beträgt jeweils 20 000–30 000, von denen in Liechtenstein 64 %, in Monaco aber nur 40 % und in Andorra gar nur 21 % »Staatsangehörige«, d. h. Liechtensteiner, Monegassen oder Andorraner, sind (alle Zahlen beziehen sich auf den Stand von 1979). Alle vier Staaten sind Relikte der Feudalherrschaftsgrenzen des Hochmittelalters; ihre Entstehung reicht bis ins 12. und 13. Jahrhundert zurück. Dank ihrer geschützten geographischen Lage in unwegsamen Gebirgsregionen (bis auf Monaco) und ihrer geringen politisch-strategischen Bedeutung konnten sie die absolutistischen und nationalistischen Neuordnungen Europas unbeschadet überstehen.

Ihre Wirtschafts- und Außenbeziehungen lassen sie aufgrund von Verträgen von größeren Nachbarstaaten, von Frankreich (Monaco, Andorra), Italien (San Marino) und von der Schweiz (Liechtenstein) erledigen. Von Gemeinden in nationalstaat-

Einwohner und Fläche der europäischen »Kleinststaaten« (1979)

	Einwohner	Fläche (km²)
Andorra	31 000	453
Liechtenstein	25 340	160
Monaco	30 000	2
San Marino	21 000	61

Die politische Verfassung dieser »Kleinstaaten« mutet teilweise archaisch an[3]: So wird Andorra als Kondominium vom spanischen Bistum Urgel und vom französischen Staatschef regiert; erst seit 1970 besitzen alle Andorraner das Wahlrecht für die Selbstverwaltungseinrichtungen. Der monegassische Fürst regierte bis zu einer jüngeren Verfassungsreform (1962) absolut; so suspendierte er 1959 ungehindert die Verfassung und löste bis 1962 ersatzlos die Volksvertretung auf. Bei allen vier »Kleinststaaten« handelt es sich um politische Gebilde, die besser als Gemeinden denn als »Staaten« zu charakterisieren sind.

3 Vgl. dazu die einschlägigen Beiträge in: Robert K. Furtak (H.), *Politisches Lexikon Europa*, 2 Bde., München 1981.

lichen Ordnungen unterscheiden sie sich durch ihre große Autonomie: Von den Steuer- und Wirtschaftsgesetzen ihrer Schutz- und Vertragsmächte bleiben sie ausgenommen, wenn sie sich auch in deren Währungsgebiet eingegliedert haben. Aus diesem Grunde konnten sie sich zu »Steuerparadiesen« entfalten. Monaco, Andorra und Liechtenstein erheben auf ausländische Firmen praktisch keine Einkommensteuern, sichern sich aber durch die Einkünfte aus den übrigen Steuern einträgliche Finanzquellen, die ihren Staatsbürgern einen beachtlichen sozialen Standard eingebracht haben. Neben dem Tourismus beleben Ausländer die Wirtschaft, die sich wegen der vorteilhaften Steuergesetzgebung dauerhaft in diesen Staaten ansiedeln und zusammen mit ausländischen Arbeitskräften im Tourismusgeschäft die hohen Ausländeranteile an der Bevölkerung verursachen.

Wichtige politische Entscheidungsbereiche sind den Kleinststaaten durch die Anlehnung an bestimmte Vertragsmächte entzogen, in extremer Form etwa in Monaco, dessen Regierungschef von der französischen Regierung vorgeschlagen wird. Die starke wirtschaftliche Abhängigkeit von Steuerflüchtlingen und zahlungskräftigen Touristen gibt ihnen ein weiteres Datum vor, das politisch nicht ohne den Verzicht auf den erreichten materiellen Wohlstand verändert werden kann. Damit bleibt ihnen kaum mehr als die Gestaltung der engen Bereiche der Gemeindepolitik, so daß sie faktisch auch nach ihren Handlungsspielräumen kaum mehr als Kleingemeinden darstellen, die allerdings im Vergleich zu den Gemeinden moderner Flächenstaaten in keiner administrativen oder finanziellen Abhängigkeit von übergeordneten Verwaltungen stehen und das glanzvolle Etikett eines Staates tragen. Auf welche Art und Weise die »staatliche« Autonomie sehr rasch zum leeren Anspruch schrumpfen kann, bewies eine Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Monaco, als dieses sich 1962 dem französischen Verlangen zu widersetzen suchte, die Steuervorteile für französische Bürger aufzuheben, letztlich aber doch dem französischen Druck nachgeben mußte.

Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino sind »unechte« Staaten, die ohne die Symbiose mit größeren Nachbarn nicht existenzfähig wären.

Island, Luxemburg und Malta stellen demgegenüber Staaten in der Bevölkerungsdimension etwa mittlerer Großstädte dar. Anders als die »Kleinststaaten« sind sie imstande, ohne Rekurs auf irgendwelche »größeren« Vertragsstaaten sämtliche sozialen und staatlichen Dienste zu tragen. Alle drei Länder unterhalten diplomatische Vertretungen in den wichtigsten europäischen und außereuropäischen Ländern. Neben einem umfassenden Straßennetz leistet sich Luxemburg darüber hinaus eine eigene Eisenbahn. Die insulare Lage Maltas und Islands erspart den Regierungen entsprechende Infrastrukturkosten; Hauptverkehrsmittel über längere Strecken ist in Island das Flugzeug.

Einwohner und Fläche der europäischen »Kleinstaaten« (1979)

	Einwohner	Fläche (km²)
Island	230 000	102 829
Luxemburg	340 000	2 586
Malta	350 000	316

Beide Länder wickeln naturgemäß ihren auswärtigen Handel über See ab. Luxemburg und Malta leisten sich kleine Streitkräfte, Island hat eine bewaffnete kleine

Fischereischutzflotte, die hauptsächlich der Vertreibung fremder Fischereischiffe aus den isländischen Hoheitsgewässern dient. Alle drei betreiben eine eigenständige Außen- und Währungspolitik. Luxemburg befindet sich seit 1922 in einer Wirtschaftsunion mit Belgien, welche die Währungen beider Länder als Zahlungsmittel gleichberechtigt und beide Länder zu einem einzigen Wirtschaftsraum zusammenfaßt. Die belgisch-luxemburgische Zollunion war aber schon seit der Errichtung der Benelux-Union (1947) und erst recht seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) kein Spezifikum der belgisch-luxemburgischen Beziehungen mehr.

Luxemburg hat mit etwa 24 % einen hohen Ausländeranteil, den es dem Arbeitskräftebedarf seiner Wirtschaft und der Tätigkeit zentraler EG-Einrichtungen auf seinem Boden verdankt. Malta und Island haben keine nennenswerte Ausländerbevölkerung. Alle drei Länder besitzen eine originäre Sprache und Kultur, aber sehr verschiedenes nationales Selbstbewußtsein, das für Island und Malta durchaus Konfliktstoff in den Beziehungen zu anderen Ländern birgt. Islands und Luxemburgs wirtschaftliche Lebensgrundlagen beruhen trotz der Vorteile, die Luxemburg gezielt als Banken- und Finanzgesellschaftszentrum einräumt, nicht in erster Linie – wie bei den »Kleinststaaten« – auf einem günstigen »Steuerklima«, sondern auf einer produktiven Grundlage, in Island auf dem Fischfang, in Luxemburg auf der Schwerindustrie. Lediglich Malta fehlt eine entsprechende ökonomische Basis. Bis 1979 brachte der Pachtzins für die britischen Flotteneinrichtungen einen gewissen Ausgleich, für den bislang kein Ersatz gefunden werden konnte.

Größenmaßstäbe bleiben für die effektive Staatsqualität politischer Gebilde nicht folgenlos; es hat aber den Anschein, daß zumindest in Westeuropa die Schwelle für die Entfaltung effektiver staatlicher Strukturen sehr niedrig anzusetzen ist und von Island, Luxemburg und Malta erreicht wird.

Staatswerdung und nachbarstaatliches Umfeld

Luxemburg ist der älteste europäische Kleinstaat. Im 19. und bis ins 20. Jahrhundert hinein war das Großherzogtum mit der niederländischen Krone und in einer Zollunion zuletzt (bis 1918) mit dem Deutschen Reich verbunden[4]. Es bemühte sich darauf um eine Wirtschaftsunion mit Frankreich, an der dieses jedoch kein Interesse zeigte. Schließlich ging Luxemburg eine Wirtschafts- und Währungsunion mit Belgien ein (1922), das der luxemburgischen Industrie einen wichtigen größeren Markt öffnete. Unter allen für das kleine Industrieland möglichen, prinzipiell aber zwingenden Anlehnungsoptionen war diese diejenige, die der luxemburgischen Selbständigkeitswahrung am ehesten angemessen erschien[5].

Island und Malta wurden erst im Gefolge des Zweiten Weltkrieges unabhängig. Island erklärte 1944 seine Unabhängigkeit von Dänemark, das die Insel seit dem 14. Jahrhundert als Teil der dänischen Monarchie regierte (seit 1903 mit beschränkter, seit 1918 mit vollständiger innerer Autonomie)[6]. Das Ringen um die Unabhängigkeit war ein langer, friedlicher Prozeß, der am Ende zwischen Dänen und Islän-

4 Vgl. K. C. Edwards, Luxemburg, *The Survival of a Small Nation*, Nottingham 1967, S. 8 ff.
5 Vgl. Arthur Herchen, *Manuel d'Histoire Nationale*, 8. Aufl., Luxembourg 1969, S. 8 ff.
6 Vgl. Nils Andren, *Government and Politics in the Nordic Countries*, Stockholm 1964, S. 93 ff.; John C. Griffith, *Modern Iceland*, London 1969, S. 226 ff.

dern keine Animositäten hinterließ. Island ist Gründungsmitglied des nordischen Rates (1952), der u. a. eine Zollunion zwischen den fünf nordischen Ländern (einschl. Finnland) mit sich brachte.

Malta kam auf verwickelten Wegen und fast gegen seinen Willen zu seiner staatlichen Unabhängigkeit. Noch 1956 sprachen sich 75 % der Malteser für die Aufnahme in das Vereinigte britische Königreich aus. Erst als die britische Regierung dem Ansinnen nicht sogleich nachgab, schwenkten sämtliche führenden maltesischen Politiker, die seit 1921 unter einem Selbstverwaltungsstatut für die Insel operierten, auf die Forderung nach der Unabhängigkeit von Großbritannien um. Anders als Island oder Luxemburg besitzt die maltesische Bevölkerung kein ausgeprägtes politisches Selbstbewußtsein als »Nation«[7].

Identitätswahrung und Identitätsfindung

Trotz eines hohen Ausländeranteils ist Fremdenfeindlichkeit in Luxemburg unbekannt. Die Bewahrung der luxemburgischen Unabhängigkeit durch zwei turbulente Jahrhunderte hindurch und die unverminderte Lebendigkeit des »Letzeburgischen«, eines moselfränkischen Dialekts, als Umgangs- und Amtssprache neben den Einflüssen der französischen (ebenfalls Amtssprache) und der deutschen Sprache prägen ein starkes nationales Selbstbewußtsein, dem wie in kaum einem anderen europäischen Land Aggressivität gegen ausländische Minderheiten abgeht.

Island gehört seit 1949 der NATO an. Es besitzt keine eigenen Soldaten, läßt aber seit 1951 die Stationierung amerikanischer Luftwaffen- und Marineeinheiten auf dem Stützpunkt Keflavik nahe der isländischen Hauststadt zu. Weniger aus außenpolitischen als aus innenpolitischen Gründen ist die Präsenz des amerikanischen Truppenkontingents umstritten. Viele Isländer, nicht nur die stützpunktfeindliche Kommunistische Partei, befürchten, daß die Anwesenheit der amerikanischen Soldaten die Lebensgewohnheiten des 230 000 Menschen kleinen Staatsvolkes umformen könnte. Das Thema Keflavik bleibt in der isländischen Innenpolitik mit vielen Emotionen befrachtet, konnte aber in den siebziger Jahren wegen der zahlreichen strengen Auflagen für die Truppenstärke und die Bewegungsfreiheit der amerikanischen Soldaten außerhalb des Stützpunktes gedämpft werden.

Ganz anderer Art sind die Identitätsprobleme Maltas, bei denen es weniger um eine kulturelle Defensive als um eine politische Identitätsfindung geht. Alle Malteser empfinden sich als Europäer, wobei es keine Rolle spielt, daß sich bei ihnen arabische und italienische Ursprünge mischen und das Maltesische (als Umgangssprache neben Italienisch) auf einen arabischen Dialekt zurückgeht. Der beherrschende kulturelle Faktor auf der Insel ist die katholische Kirche, die traditionell für die Unabhängigkeit der Insel vom protestantischen Großbritannien eintrat. Gegenspieler der Kirche als Anhänger einer entschiedenen Säkularisierung waren die sozialistischen Gewerkschaften und die derzeit regierende Labour Party, die bis in die fünfziger Jahre hinein einem »Nordirland-Statut« für Malta als Form der politischen Assoziation mit Großbritannien das Wort redete, aber angesichts des offenkundigen britischen Desinteresses eine radikale Kehrtwendung vollzog. Heute plädieren Kirche und politische Opposition für die wirtschaftliche Anlehnung an Westeuropa und betonen die kulturellen Gemeinsamkeiten mit den katholischen Nachbarländern, wäh-

7 Vgl. Dennis Austin, *Malta and the End of Empire*, London 1971.

rend die Labour Party den Kurs des amtierenden Premierministers deckt. Dieser Kurs nutzt die Abgrenzung von der Kirche gleichzeitig als Instrument einer Politik der nationalen Abgrenzung Maltas von Europa und einer Partnerschaft mit der arabischen Welt, im besonderen mit Libyen, die freilich an dessen Haltung in der Frage der maritimen Wirtschaftsgrenzen des Inselstaates 1980 – wenige Monate nach dem Abschluß eines libysch-maltesischen Verteidigungsabkommens – eklatant scheiterte. Dem Dissens über die gesellschaftliche Rolle der Kirche hat der politische Kurs des seit 1971 regierenden Premierministers einen ebenso fundamentalen Dissens über die »Europazugehörigkeit« hinzugefügt, so daß als Fazit der 18jährigen staatlichen Unabhängigkeit festzuhalten bleibt, daß sich die Malteser über ihre politische Identität nach wie vor uneinig sind.

Wirtschaftliche Monostrukturen als politische Fallstricke?

Island hat von allen drei Kleinstaaten die wenigsten Einwohner, aber die größte Fläche, Malta die meisten Einwohner, aber die kleinste Fläche. Luxemburg, dessen Ausdehnung etwa der seines deutschen Regierungsbezirks entspricht, zeichnet sich durch eine erhebliche Bevölkerungskonzentration in seiner hochindustrialisierten südlichen, den französischen und belgischen Industrierevieren und der Hauptstadt Luxemburg zugewandten Peripherie aus. Malta gleicht nach seiner Gesamtfläche einem Stadtstaat. Die starke Bevölkerungsballung in allen drei Ländern hat den Vorteil, daß sie einerseits die flächige Streuung von Infrastrukturinvestitionen begrenzt und andererseits die Voraussetzungen für eine industrielle Großproduktion schafft, ohne daß es größerer Bevölkerungsverschiebungen oder einer (im Falle Luxemburg noch stärkeren) Mobilisierung ausländischer Arbeitskräfte bedürfte.

Für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der drei Länder besitzt die wirtschaftsgeographische Lage größere Bedeutung als die territoriale Ausdehnung. Luxemburg liegt im Zentrum Westeuropas. Die älteste Grundlage seiner Wirtschaft ist die Rohstahlerzeugung. Rohstahl und Produkte der verarbeitenden Schwerindustrie machten auf dem Hintergrund eines krisenhaften europäischen Stahlmarktes noch 1979 etwa 90 % der luxemburgischen Ausfuhren aus. Die Wettbewerbsvorteile der luxemburgischen Stahlindustrie gründen in dem günstig zu den französischen Kohle- und Erzlagerstätten gelegenen Standort des Industriereviers und auf den günstigen Schienen- und Wassertransportverbindungen[8]. Die große Bedeutung der auf den Weltmärkten zunehmend konkurrenzschwächeren europäischen Stahlbranchen für die luxemburgische Wirtschaft wurde früh als Problem erkannt. Mit Beginn der fünfziger Jahre bemühte sich die luxemburgische Regierung intensiv um eine Diversifizierung der wirtschaftlichen Basis des Landes und hatte vor allem in der Anwerbung von Kapitalinvestitionen amerikanischer Gesellschaften der Chemie- und Fahrzeugindustrie Erfolg.

Die zweite wichtige Säule der luxemburgischen Wirtschaft ist die wachsende Bedeutung des Landes als europäisches Dienstleistungszentrum[9]. Bereits vor dem Krieg bot sich Luxemburg durch eine entsprechende Steuergesetzgebung als kostengünstige

8 Vgl. Walter Sperling und Adolf Karger, *Europa*, Fischer-Länderkunde, Bd. 8, Frankfurt a. M. 1978, S. 209.

9 Vgl. Hermann Bleich, »Ein kleines Land mit kleinen Sorgen« in: *Frankfurter Rundschau* vom 20. Juli 1979.

Niederlassung für internationale Finanzierungsgesellschaften an. Das Investment-Fonds-Geschäft nahm erst in der Nachkriegszeit mit dem Kapitalhunger der rasch expandierenden benachbarten Industrieländer seinen steilen Aufschwung; es bringt nach wie vor dem luxemburgischen Staat durch die zahlreichen in Luxemburg ansässigen Holding-Gesellschaften beträchtliche Einnahmen ein. Das liberale Banken- und Aktienrecht machte darüber hinaus das Land für eine Vielzahl europäischer und außereuropäischer Großbanken attraktiv, so daß es heute einer der wichtigsten Finanzpläze für Euro-Geldgeschäfte ist. Schließlich verdient der wirtschaftliche Aspekt des luxemburgischen Engagements für die EG Beachtung: Luxemburg ist Sitz mehrerer EG-Behörden, die ähnlich wie die multinationalen Dienstleistungsgesellschaften einen beachtlichen Beschäftigungseffekt mit sich bringen. Das Großherzogtum gehört zu den Ländern mit den höchsten Lebensstandards und einer vorbildlichen Sozialstaatlichkeit. Arbeitslosigkeit erwähnenswerten Ausmaßes ist unbekannt. Es bleibt zu resümieren, daß es Luxemburg verstanden hat, aus seiner zentralen Lage die größten wirtschaftlichen Vorteile zu ziehen und den Abbau einer allzu starken Abhängigkeit von seiner alten schwerindustriellen Basis durch eine Expansion im Dienstleistungsbereich in Angriff zu nehmen.

Islands Lebensgrundlage war und ist der Fischfang. Zwar ist der Anteil von Fisch und Fischerzeugnissen am Export – über 90 % noch zu Beginn der siebziger Jahre – in letzter Zeit zurückgegangen, er liegt aber immer noch bei über 70 %. Die Industrie stellt ganz auf die Fischverarbeitung ab; Islands lange Transportwege für Rohstoffe und Produkte lassen den Aufbau anderer Industrien unrentabel erscheinen. Durch den Fischfang entsteht Island eine Fülle von Problemen, dessen erstes und schwerwiegendstes ökologisch bedingt ist[10]. Die Entwicklung besserer Fangmethoden und deren ungehemmte Ausschöpftung durch die Hochseeflotten der Nordsee- und Nordatlantikanrainer haben die Fischbestände empfindlich verringert und gefährden langfristig die einzige wichtige Einkommensquelle der Isländer. Von daher sind die periodisch aufflammenden »Fischereikriege« zwischen Island und anderen, in der Nordsee Fischerei treibenden Ländern zu verstehen. Um die isländische Fischereiflotte von der Konkurrenz fremder Flotten zu entlasten und um die Fischbestände zu schützen, erweiterte Island seine Hoheitsgewässer 1958 von 4 auf 12 Seemeilen, 1972 auf 50 und 1975 auf 200 Seemeilen. Jede einseitige Ausdehnung der Hoheitszone führte vor allem mit Großbritannien, zeitweise auch mit der Bundesrepublik, zu heftigen Konflikten, wobei Island seinen Ansprüchen nicht selten durch den Einsatz seiner Fischereischutzflotte gegen fremde Fischereischiffe in seiner erweiterten Hoheitszone Nachdruck verlieh. 1976 kam es über den Fischereikonflikt sogar zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch Großbritannien.

Das zweite monostrukturell bedingte Problem liegt in den Schwankungen der Weltmarktpreise für Fisch und Fischereiprodukte: Jede Preisbewegung wirkt sich unmittelbar auf die Einkommen aus[11]. Um diese zu stabilisieren, führte die Regierung 1969 die Bindung der Einkommen an einen Verbraucherpreisindex ein. Die inflationären Antriebe der extremen Weltmarktabhängigkeit erfuhren durch die Koppelung der Löhe an die Preise einen zusätzlichen Schub. Die Inflationsrate lag 1974 bei 40 %, 1979 bei 60 %. Zwischen den politischen Parteien herrscht zwar Kon-

10 Vgl. Sperling und Karger, aaO., S. 190 f.

11 Vgl. Peter Nonnenmacher, »Die linke Mitte hat wenig Chancen« in: *Frankfurter Rundschau* vom 30. November 1979.

sens darüber, daß dieser Zustand auf Dauer untragbar ist, aber keine Regierung riskiert mit dem Vorschlag einer Auflösung der Lohn-Preis-Koppelung den Konflikt mit der organisierten Arbeiterschaft.

Das einzige nahezu unbegrenzt verfügbare Gut ist die natürliche Energie aus den Wasserläufen, den Heißquellen und der großen Erdwärme der vulkanisch entstandenen Insel. Die Nutzung dieser Energien bedeutet zum einen die weitgehende Substitution der Erdölimporte, zum anderen eröffnet sie die Chance, die billige heimische Energie zum Aufbau stark energieverbrauchender und deshalb trotz der Randlage konkurrenzfähiger Industriezweige einzusetzen. Anfänge, wenn auch noch sehr bescheiden, sind mit Aluminium- und anderen Leichtmetallproduktionsstätten gemacht. Auf absehbare Zeit freilich wird unverändert der Fischfang die Inselwirtschaft prägen. Bei allen inflationären Problemen, die das mit sich bringt, bleibt Island doch ein Land mit einem sehr hohen Lebensstandard und wirklicher Vollbeschäftigung.

Malta hat mit der Auflösung des britischen Flottenstützpunktes seine Haupteinnahmequelle eingebüßt[12]. Unter seinem Premierminister Mintoff bemüht es sich seit mehr als zehn Jahren, Ersatz für die damit entfallenden Arbeitsplätze und neue Arbeitsplätze für seine wachsende Bevölkerung zu schaffen. Tourismus ist eine wichtige Einnahmequelle geworden, reicht aber nicht annähernd aus, um die Beschäftigungsprobleme zu lösen. Mit Hilfe ausländischen Kapitals ist eine Leichtindustrie entstanden; 60 % der Ausfuhren bestehen aus Textilien, die vor allem von der durch Handelsverträge geöffneten EG abgenommen werden[13]. Ein Teil der zahlreichen Arbeitslosen wird in Arbeitsbrigaden zu gesetzlichen Mindestlöhnen beschäftigt. Mintoff schloß für die Zukunft kategorisch eine Nutzung der ehemaligen britischen Flotteneinrichtungen durch ein anderes Land aus, um aus der Dienstleistungsstruktur eines Militärstützpunktes herauszukommen; sein intensives Werben um die Partnerschaft mit Libyen hat handfeste wirtschaftliche Aspekte: Libyen unterstützte Malta großzügig mit Finanzhilfen und stellte 1978 Ausgleichszahlungen für die Haushaltsminderungen in Aussicht, die Malta aus der 1979 abgeschlossenen Auflösung des britischen Stützpunktes entstehen mußten.

Die Kehrseite dieser selbstgewählten Abhängigkeit vom libyschen Nachbarn war eine stärkere Distanzierung Maltas von Europa, die keineswegs eng als »Wohlverhalten« gegenüber Libyen verstanden werden muß und durchaus im politischen Programm des Premierministers und seiner Partei wurzeln mag, faktisch aber der Politik Libyens entgegenkam, Malta als Verbündeten der arabischen Welt aufzubauen. Die Inselrepublik hatte sich zwischen 1971 und 1980 deutlich auf einen Kurs eingestellt, der die unzureichenden ökonomischen Ressourcen des Landes mit dem Wohlwollen des finanzkräftigen arabischen Nachbarn auszugleichen und zu verbessern suchte.

Große Hoffnungen in eine wirtschaftliche Stärkung aus eigener Kraft setzte Malta in die Ölexplorationen in seinen Küstengewässern. Dabei stellte sich freilich das Problem eines Konflikts mit Libyen über die Abgrenzung der jeweiligen maritimen Wirtschaftszonen. Libyen, dessen Reichtum und politischer Einfluß in der arabischen Welt auf dem Öl beruht, verweigert Malta unter Androhung militärischer Maßnahmen das Recht auf Versuchsbohrungen; ein von Malta beauftragtes Bohrschiff

12 Vgl. »Malta in der Krise« in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 15. August 1978.
13 Vgl. Sperling und Karger, aaO., S. 325 f.

wurde 1980 von libyschen Kriegsschiffen bedrängt und stellte daraufhin die Arbeit ein. Nach Lage der Dinge sind und bleiben die Aussichten für eine bessere oder nur gesicherte wirtschaftliche Zukunft Maltas ungewiß.

Politische Verfassung

Bei allen drei Kleinstaaten handelt es sich um parlamentarisch verfaßte demokratische Regierungssysteme. Mit der endgültigen Lösung aus dem dänischen Staatsverband konstituierte sich Island als Republik. Im Großherzogtum Luxemburg ist die Monarchie politisch unumstritten. Malta schied nach zehn Jahren Unabhängigkeit aus dem britischen Commonwealth aus und wurde Republik. Die beherrschenden politischen Kräfte in Luxemburg sind eine christdemokratische, eine liberale und eine sozialistische Arbeiterpartei[14]. Die Christlich-Soziale Volkspartei (CSV) ist eine starke Mittepartei, die allein keine ausreichende Regierungsmehrheit besitzt, aber je nach Lage sowohl mit der linken Arbeiterpartei (SAPL) als auch mit der (liberalen) Demokratischen Partei (DP) Regierungsbündnisse bildet. Aufgrund ihrer strategischen Mitteposition war die CSV (vor dem Kriege als Katholische Rechtspartei) an beinahe allen luxemburgischen Regierungskoalitionen beteiligt.

Wie an der niederländischen oder der belgischen Gesellschaft, so haften auch an Luxemburg noch starke Spuren der »versäulten Demokratie«, in der nicht nur das Parteiensystem, sondern auch die Verbände sich in christliche (bzw. katholische) und in säkulare Varianten unterscheiden. Jede der drei großen luxemburgischen Parteien hat die Unterstützung entweder der katholischen oder einer nahestehenden oder einer kaum verhüllten Parteipresse. Die Arbeiterschaft organisiert sich in separaten Gewerkschaften.

Wahlergebnisse in Luxemburg (in %)
(in Klammern Parlamentsmandate)

	1974	1979
CSV	28,0 (18)	34,5 (24)
SAPL	29,0 (17)	24,3 (14)
DP	22,1 (14)	21,3 (15)
SDP	9,1 (3)	6,0 (2)
KPL	10,4 (5)	5,8 (2)
Sonstige	1,4 (–)	8,1 (–)

14 Vgl. zum folgenden: Stephen Holt, *Six European States. The Countries of the European Community* and *Their Political Systems*, London 1970, S. 305–326; Michel Delvaux und Marie Hirsch, »Le Grand-Duché de Luxembourg« in: *Res Publica*, 18. Jg., 1976, S. 101–113; zum kulturellen und sozio-ökonomischem Umfeld der luxemburgischen Politik ferner: K. C. Edwards, »The Grand Duchy of Luxemburg« in: Burton Benedict (H.), *Problems of Smaller Territories*, London 1967, S. 68–79.

Bei allen Ähnlichkeiten, die sich in der Grundstruktur des luxemburgischen Parteiensystems mit den Partnerländern der Benelux-Union zeigen, charakterisieren Luxemburg doch einige Besonderheiten. So existiert neben der SAPL noch eine starke Kommunistische Partei (KPL), die bis 1979 etwa ein Zehntel der luxemburgischen Wähler hinter sich wissen konnte. Die SAPL wiederum ist nur mit einer relativ kleinen Stammwählerschaft ausgestattet. Seit dem Ende der sechziger Jahre mußte sie empfindliche Verluste hinnehmen; 1971 verlor sie im Gefolge innerparteilicher Kontroversen ihren rechten Flügel, dessen Anhänger sich als Sozialdemokratische Partei (SdP) verselbständigten. Die Demokraten (DP) hatten in weniger als zehn Jahren 1979 die Arbeiterpartei als zweitstärkste Partei nahezu eingeholt[15]. Ihr rasches Wachstum spiegelt die rapide Expansion der gehobenen Dienstleistungsberufe in der Beschäftigungsstruktur wider, deren Mitglieder die SAPL als Alternative zur christlichen CSV ablehnen, weil die SAPL sich stark auf die Interessen der Gewerkschaften orientiert. Die DP und die SAPL haben offenbar geringere Schwierigkeiten in der politischen Zusammenarbeit als ihre belgischen oder niederländischen Pendants, die sich als politische Bündnispartner praktisch einander ausschließen. So verdrängte 1974 erstmals seit über 50 Jahren eine Koalitionsregierung der beiden säkularen Parteien die CSV aus der Regierung. Freilich kehrte die CSV 1979 nach erheblichen Stimmeneinbußen der sozialistischen Regierungspartei in die Regierung zurück, wo sie seither zusammen mit der DP regiert. Vornehmlich familienpolitische Fragen trennen die beiden bürgerlichen Parteien: Im katholischen Luxemburg waren die Neuregelung des Scheidungsrechts und des Schwangerschaftsabbruchs die wichtigste gemeinsame Leistung der Regierungsepisode von Sozialisten und Liberalen[16].

Wie in den benachbarten Benelux-Ländern, so stehen in Luxemburg christliche und säkulare Gewerkschaftsbünde (gewerkschaftlicher Organisationsgrad 1980: 70 %) nebeneinander, von denen der erste der CSV, der zweite der SAPL nahesteht. Bemühungen, die beiden zusammenzuschließen, fanden in den christlichen Gewerkschaften keinen Widerhall. Die Beziehungen zu den Arbeitgebern zeichnen sich beiderseits durch geringe Konfliktneigung aus, so daß Luxemburg zu den wenigen europäischen Ländern gehört, in denen Arbeitskämpfe eine Rarität geworden sind.

Allgemein lassen die Parteienlandschaft und die weltanschaulich fragmentierten Gewerkschaften deutlich erkennen, daß in Luxemburg nicht nur ähnliche politische Kräfte wirksam sind wie in den größeren Nachbarländern, sondern daß diese darüber hinaus noch ganz ähnliche Konstellationen bilden wie in Belgien oder den Niederlanden, mit denen Luxemburg sprachlich und kulturell wenig gemeinsam hat, mit denen es aber eine politisch engagierte katholische Kirche und eine Wegstrecke gemeinsamer politischer Existenz teilt.

Angesichts der peripheren und insularen Lage waren Island und Malta der Penetration gesamteuropäischer Entwicklungen nicht oder nicht so stark ausgesetzt wie die kontinentalen Staaten, was übrigens nicht nur für sie gilt, sondern auch für Großbritannien und die skandinavischen Staaten[17]. Von ebenso großer, wenn nicht gar größerer Bedeutung mußte es sich für ihre politische Entwicklung auswirken, daß sie

15 Vgl. Lucien Thiel, »Das schwarzrotblaue Dreigestirn« in: *EG-Magazin*, Nr. 4/1980.

16 Vgl. »Christlich-liberale Koalition in Luxemburg« in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 17. Juli 1979.

17 Vgl. Richard F. Tomasson, »Iceland as the ›First New Nation‹« in: *Scandinavian Political Studies*, 10. Jg., 1975, S. 33–53.

bis nach dem Ersten Weltkrieg als Kolonien oder Verwaltungsgebiete größerer Länder kein politisches Eigenleben führten. Dies erklärt, warum die insularen Kleinstaaten originelle, mit anderen europäischen Ländern schwer vergleichbare politische Profile ausgebildet haben. Erst mit der Gewährung einer umfassenden autonomen Selbstverwaltung erhielten in Island (1918) und in Malta (1921) nationale politische Kräfte überhaupt die Möglichkeit, sich zu formieren.

Das politische Kräftefeld Islands zeichnet sich durch eine starke Zersplitterung aus[18]. Die Unabhängigkeitspartei repräsentiert die konservativen Kräfte, der kommunistische »Arbeiterbund« bezeichnet die äußerste Linke. Zwischen diesen beiden Flügelparteien lagern sich drei Parteien, die faktisch den Ausschlag geben, wer regiert.

Die sozialdemokratische »Arbeiterpartei« steht der konservativen Unabhängigkeitspartei nahe. Ihre Wählerstimmen schwanken; generell muß sie aber nach ihrem Wähleranhang schwächer eingeschätzt werden als der kommunistische »Arbeiterbund«. Die Linksliberalen sind keine liberale Partei in der Tradition der europäischen Liberalen, sondern eine linkssozialistische politische Kraft, die 1967 aus einer Spaltung der Kommunisten hervorging. 1971 bereits bildeten sie mit den Kommunisten und der agrarischen Fortschrittspartei die erste regierende Mitte-Links-Koalition Islands. Seitdem sie 1974 die Auflösung dieser Koalition verursacht hatten, spielen sie als Regierungspartei keine Rolle mehr. Die Fortschrittspartei ist eine Bauernpartei, die in vielen Fragen linke Positionen vertritt und bereits zweimal (1971–1974, ab 1978) gemeinsam mit dem »Arbeiterbund« regierte, aber in anderen Fragen ebensogut Konsens mit der konservativen Unabhängigkeitspartei herstellen kann, mit der sie auch einige Male zusammen regierte (so zuletzt zwischen 1974 und 1978).

Die Fortschrittspartei und die Sozialdemokraten sind die wichtigsten koalitionspolitisch beweglichen Kräfte in der isländischen Politik, wobei es keine Rolle spielt, daß die Fortschrittspartei nach ihrem Wähleranhang die stärkere von beiden ist. Bis zum Beginn der siebziger Jahre regierten die isländischen Sozialdemokraten häufig zusammen mit der Unabhängigkeitspartei. Mit großem Unbehagen und auf dem Hintergrund einer verfahrenen, praktisch alternativlosen innenpolitischen Situation verstanden sie sich 1978 zur Zusammenarbeit mit den bis dahin scharf bekämpften Kommunisten in einer Mitte-Links-Regierung. Den Schlüssel zur zeitweiligen Ausbootung der Unabhängigkeitspartei aus der Regierung hält die Fortschrittspartei mit ihren geringen politischen Vorbehalten gegenüber den Kommunisten.

Die Fronten in der zwischenparteilichen Zusammenarbeit und in den zwischenparteilichen Auseinandersetzungen suchen in Europa ihresgleichen. Die morphologische Struktur der Parteien mag noch an die Parteiensysteme der skandinavischen Nachbarn erinnern: Eine stark agrarisch geprägte Mittelpartei, eine konservative Flügelpartei, Sozialdemokraten, Linkssozialisten und Kommunisten stellen in Schweden, Dänemark und Norwegen sämtlich keineswegs irrelevante Parteien dar. Während aber bei allen verschiedenen Spaltungen der Linken in diesen Ländern doch die Sozialdemokratie als stärkste einzelne politische Kraft einem in verschiedene kleine

18 Vgl. Detlef Murphy, »Island« in: Joachim Raschke (H.), *Die politischen Parteien in Westeuropa, Geschichte, Programm, Praxis. Ein Handbuch*, Reinbek bei Hamburg 1978, S. 301 ff.; zur politischen Kultur und zu weiteren Einzelheiten des isländischen politischen Systems: Richard F. Tomasson, »Island« in: Robert K. Furtak (H.), *Politisches Lexikon Europa*, Bd. 1, München 1981, S. 196 ff.

Wahlergebnisse in Island (in %)
(in Klammern Parlamentsmandate in der unteren Kammer)

	1974	1979
Unabhängigkeitspartei	42,8 (25)	35,4 (21)
Fortschrittspartei	24,9 (17)	24,9 (17)
Arbeiterpartei	9,1 (5)	17,4 (10)
Arbeiterbund	18,3 (11)	
Linksliberale	4,6 (2)	19,7* (11)

* 1979 kandidierten die Linksliberalen und der Arbeiterbund gemeinsam als Volksallianz.

und mittlere Parteien gespaltenen bürgerlichen Lager gegenübersteht, ist es in Island eher umgekehrt. Schließlich läßt sich die enge Zusammenarbeit der isländischen Sozialdemokraten mit der konservativen Unabhängigkeitspartei in ähnlicher Weise nirgendwo sonst nachweisen.

Die Unabhängigkeitspartei und die Sozialdemokraten treten für die NATO-Mitgliedschaft des allein verteidigungsunfähigen Landes und für die Präsenz der amerikanischen Soldaten ein, ebenso die Fortschrittspartei. Die Linksliberalen und die Kommunisten lehnen beides radikal ab. In der Frage der Inflationsbekämpfung liegen die Auffassungen weit auseinander. Auch hier kommen sich die Unabhängigkeitspartei und die Sozialdemokraten sehr nahe, indem sie für Preiskontrollen eintreten, während die Fortschrittspartei einer staatlich verordneten restriktiven Lohnpolitik den Vorzug gibt. Die Kommunisten lehnen jedoch gerade Einkommenskontrollen ab, weil sie um ihren Einfluß in den Gewerkschaften fürchten, wo sie mit den Sozialdemokraten konkurrieren[19]. An Gegensätzen in der Frage der Inflationsbekämpfung zerbrachen bereits zweimal (1974, 1979) Mitte-Links-Regierungen, von denen die erste durch eine Mitte-Rechts-Regierung unter Beteiligung der Unabhängigkeitspartei abgelöst wurde, die zweite aber 1979 nur dank der Unterstützung eines Teils der Abgeordneten der Unabhängigkeitspartei wiederhergestellt werden konnte. Die Gegensätze und Gemeinsamkeiten der isländischen Parteien machen Regierungsbildungen schwierig und geben den politischen Auseinandersetzungen bisweilen bizarr anmutende Züge.

Der politisch den Kommunisten nahestehende isländische Gewerkschaftsbund – eine Einheitsgewerkschaft – erreicht unter den Beschäftigten einen Organisationsgrad von ca. 90 % und liegt also noch über dem Organisationsniveau der Gewerkschaftsbünde in den skandinavischen Nachbarstaaten. Die isländischen Gewerkschaften sind ausgesprochen konfliktfreudig. Streiks oder Generalstreiks stellen übliche Mittel der tarifpolitischen Auseinandersetzung dar. Eine Entkoppelung der Lohnbindung an steigende Konsumgüterpreise lehnt der Gewerkschaftsbund kategorisch ab; ebenso

19 Vgl. »Auszug der Sozialdemokraten aus Islands Regierung« in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 11. Oktober 1979.

wehrt er sich gegen jedwede Art von Lohnbeschränkungen. Es charakterisiert seinen politischen Einfluß, daß sogar die konservative Unabhängigkeitspartei eine Lösung des Inflationsproblems ähnlich wie die Sozialdemokraten und die Kommunisten über den Hebel der Preisbeschränkungen sucht.

So kompliziert sich das Spiel der politischen Kräfte auf Island ausnimmt, so einfach erscheint es auf Malta. Hier gibt es nur zwei größere Parteien, die gegenwärtig regierende Labour Party und die oppositionelle Nationalist Party. Die Labour Party befindet sich in einem – nur zu Beginn der siebziger Jahre aufgelockerten – chronischen Konflikt mit der katholischen Kirche. Erst 1971 wurde ein Kirchenbann aufgehoben, der allen Gläubigen die Wahl der Labour Party bei Androhung von Kirchenbußen untersagte. Seither regiert die Labour Party unter ihrem Führer Mintoff. Die oppositionelle Nationalist Party hat starken Rückhalt in der Kirche, kann aber kaum als klerikale Partei angesehen werden.

Wahlergebnisse in Malta (in %)
(in Klammern Parlamentsmandate)

	1976	1981
Nationalist Party	48,7	49,0
	(21)	(31)
Labour Party	52,3	51,0
	(34)	(34)
andere	—	—
	(-)	(-)

Der Hauptkonflikt zwischen den Parteien geht um die wirtschaftliche und politische Zukunft der Insel nach dem Abzug der letzten britischen Truppen. Hier plädiert die Nationalist Party für die Orientierung auf Europa hin, während Mintoff Malta eher als Teil der dritten Welt betrachtet. Der Zusammenbruch der maltesisch-libyschen Beziehungen änderte wenig an diesem Gegensatz, weil Mintoff sogleich in Algerien und Tunesien »Ersatzpartner« suchte, keineswegs aber in Europa.

Die Innenpolitik ist – nicht zuletzt dank der Persönlichkeit Mintoffs – stark personalisiert. Unter ihm hat sich – bei aller grundsätzlichen Wahrung der demokratischen Regeln – der Stil des regierenden politischen Lagers der Schwelle zu autoritär eingefärbter persönlicher Herrschaft beträchtlich angenähert[20]. Gewalt gegen Oppositionspolitiker und Parteibüros sowie eine illiberale, wenn nicht gar diskriminierende Behandlung kirchlicher Pflege- und Bildungseinrichtungen bezeichnen jüngere Erscheinungen der maltesischen Innenpolitik[21]. Weder die Benachteiligung der Opposition noch die chronischen Wirtschaftsprobleme haben die Popularität Mintoffs in der maltesischen Arbeiterschaft beeinträchtigt, wie der Sieg der Labour Party in den Parlamentswahlen von 1981 bestätigt – vor allem dank der Unterstützung der Gewerkschaften und einer in den letzten Jahren betriebenen Verbesserung des sozialen Leistungsangebots.

20 Vgl. »Malta's Cutting Short the Law's Long Arm« in: *The Economist* vom 10. Januar 1981.
21 Vgl. »Malta in der Krise« in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 5. August 1978.

Der Gewerkschaftsbund (er organisiert 50 % der Beschäftigten) deckt politisch die Linie der regierenden Labour Party. Die engen Beziehungen zwischen beiden Organisationen haben größere Arbeitskämpfe, soweit sie den politischen Zielen der Regierung widersprachen, meist verhindern können.

»Geschützte Lage« als Existenzbedingung

Grundbedingung für die Integrität der Kleinstaaten vom Ausmaß der hier betrachteten Länder ist eine »geschützte« politische Lage. Island, Luxemburg und Malta sind integrale Bestandteile des westlichen, demokratischen Teils von Europa. Krieg und Gewalt sind als Mittel der politischen Auseinandersetzung zwischen den liberaldemokratischen Ländern Europas seit dem Kriegsende obsolet geworden. Die gemeinsamen Rüstungsanstrengungen und die nordatlantische Verteidigungsallianz gelten in Westeuropa der kollektiven Sicherheit, wobei es in diesem Zusammenhang unwichtig ist, auf die politischen Bewertungen einzugehen, auf die sich dieses Sicherheitsstreben gründet. Hier ist allein von Belang, daß Luxemburg und Island entweder von demokratischen Nachbarn umgeben und/oder Partner in einer Militärallianz sind, die ihre Sicherheit gewährleisten soll.

Die Wichtigkeit einer »geschützten Lage« unterstreicht eindringlich die Situation Maltas, das sich bewußt von der westlichen Militärallianz abkoppelte, der es zwar nicht angehörte, deren Schutz es aber als britischer Stützpunkt und (bis 1971) Sitz eines NATO-Hauptquartiers genoß. In seiner exponierten Lage zwischen Sizilien und Nordafrika muß es zwar nicht um seine Existenz fürchten, sieht sich aber bereits jetzt von Libyen in vitalen meereswirtschaftlichen Interessen beeinträchtigt, ohne daß es auf den Beistand der übrigen, von der Energiezufuhr arabischer Staaten abhängigen Europäer hoffen dürfte.

Die spezifischen Probleme, mit denen die drei Kleinstaaten konfrontiert sind, ergeben sich weniger aus ihrer »Kleinheit« als aus ihren ökonomischen Ressourcen und ihrer geographischen Lage. Es gibt in Europa zwar keine Staaten mit vergleichbaren Wirtschaftsproblemen wie Malta, außerhalb Europas aber existiert eine Reihe von Staaten, die in ganz ähnlicher Weise die Anlehnung an wirtschaftlich stärkere Partnerländer suchen müssen. Auch ein Staat wie Island mit seiner monostrukturell auf den Fischfang ausgerichteten Wirtschaft findet im übrigen Europa keine Parallele. Luxemburg wiederum unterscheidet sich buchstäblich nur im Maßstab von den benachbarten europäischen Industriestaaten. Kleine Staaten können in die Lage geraten, daß sie um ihrer Eigenständigkeit und inneren Stabilität willen ihre äußere Handlungsfreiheit einschränken müssen. Aber sie geraten nicht zwangsläufig deshalb in solche Lage, weil sie klein sind. Das gleiche läßt sich genauso bei einigen größeren Ländern beobachten[22], besonders augenfällig bei den Entwicklungsgesellschaften des außereuropäischen Raumes.

Zusammenfassung

Es geht in diesem Artikel um die Frage, ob Kleinstaatlichkeit im Maßstab Islands, Luxemburgs und Maltas in irgendeiner Weise mit einzigartigen politischen Struktu-

22 Vgl. Robert A. Dahl und Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford 1973, S. 133,

ren und innenpolitischen Problemen zusammenhängt, die in »größeren« Staaten nicht bestehen. Es wird dargelegt, daß es in den Kleinstaaten in der Tat originäre Probleme gibt. Aber es fehlt ein überzeugender Zusammenhang zwischen den politischen Strukturen und Agenden dieser politischen Systeme und ihrem kleinen Umfang. Maltas und Islands Probleme sind in wirtschaftlichen Monostrukturen und extremen Entfernungen zu auswärtigen Märkten begründet. Luxemburg hingegen unterscheidet sich buchstäblich nur im Größenmaßstab von den angrenzenden Ländern.

Summary

This article is concerned with the question, if »smallness« on the scale of Iceland, Luxemburg, and Malta is related to unique political structures and domestic problems, which do not exist in »larger« states. It finds out that there are indeed genuine problems in the small states. But there is no convincing link between the political structures and agendas of these small states and their size. Malta's and Iceland's problems are due to economic mono-structures and extreme distances to foreign markets. Luxemburg, however, differs literally only in size from neighbouring countries.

DIE PANHELLENISCHE SOZIALISTISCHE BEWEGUNG (PASOK)

Von Gregor M. Manousakis

I.

Die Panhellenische Sozialistische Bewegung (Panellinion Sozialistikon Kinima, PASOK) hat von ihrer Gründung am 3. September 1974 bis zu ihrem eindrucksvollen Wahlsieg am 18. Oktober 1981 kaum mehr als sieben Jahre benötigt. Im Ausland, aber auch in Griechenland selbst hat dieser Erfolg überrascht, obwohl es spätestens seit den Wahlen von 1977 klar war, daß die Entwicklung zur baldigen Machtübernahme durch die PASOK hinausläuft: Das äußere Bild der Partei überzeugte und zog immer größere Wählermassen an und ihre organisatorische Schlagkraft übertraf bei weitem die der »Partei der Neuen Demokratie« (ND). Die Linksöffnung der ND hatte sie weiten Teilen des konservativen Lagers unglaubwürdig erscheinen lassen und andererseits die Radikalität der Thesen der PASOK soweit relativiert, daß die Sozialisten zur akzeptablen Alternative wurden.

II.

Die Partei ist wie folgt organisiert[1]: Die Basiseinheit ist die »Örtliche Organisation« (Topiki Organosis, T.O.), mit höchstens 80 Mitgliedern. In den Städten sind mindestens 25 Mitglieder zur Gründung eine T.O. nötig, für die ländlichen Gegenden genügen 10. Die Mitgliedschaft in einer T.O. impliziert automatisch die Mitgliedschaft in einer »Berufsorganisation« (Kladiki Organosis, K.O.).

T.O. und die K.O. treten getrennt zu »Versammlungen« zusammen, auf welchen für je ein Jahr ein Koordinationskomitee (Syntonistiki Epitropi, S.E.) gewählt wird und die Kandidaten für die Gemeindewahlen nominiert werden. Die Koordinationskomitees führen die Beschlüsse der T.O. aus, wobei sie allerdings an Anweisungen der höheren Parteiorgane gebunden sind. Insofern sind ihre Mitglieder Träger eines imperativen Mandats, denn die Versammlung kann die S.E. oder einzelne ihrer Mitglieder durch Mehrheitsbeschluß abberufen.

Die von Delegierten der T.O. und K.O. gebildete »Versammlung der Präfektur« ist das höchste Koordinationsorgan in der Präfektur, das alle 18 Monate ein 11- bis 15köpfiges »Präfekturkomitee« (Nomarchiaki Epitropi, N.E.), und einen 3- bis 5köpfigen Disziplinarausschuß wählt. Das Präfekturkomitee bestimmt die Kandidaten der Partei für die Kommunalwahlen in den Städten. Es kann unter bestimmten Voraussetzungen die Auflösung einer T.O. verfügen, der Auflösungsbeschluß muß allerdings vom Zentralkomitee gebilligt werden, das seinerseits berechtigt ist, das »Präfekturkomitee« aufzulösen. Die Sekretäre der N.E. bilden das »Regionalkomitee«,

1 Programm und Satzung der PASOK sind in einer kleinen Parteibroschüre enthalten, die keinerlei bibliographische Angaben enthält.

das ein Koodinationsorgan der Partei in der betreffenden Region, z. B. Attika, Kreta usw. darstellt, aber nicht als organisatorische Stufe zwischen dem »Präfekturkomitee« und den höheren Parteiorganen gedacht ist.

Das höchste Organ der PASOK ist der Parteitag, dem angehören: Vertreter der »Örtlichen Organisatinen« (T.O.) des In- und Auslandes; Vertreter der »Berufsorganisationen« (K.O.), deren Zahl aber $^{1}/_{8}$ der Vertreter der T.O. nicht überschreitet; die bisherigen Mitglieder des Z.K. und des Disziplinarrates; die Fraktionsmitglieder und der Vorsitzenden der Partei. Der ordentliche Parteitag muß alle zwei Jahre einberufen werden, das Z.K. kann jedoch seine Einberufung um ein Jahr verzögern.

Die Hauptaufgaben des Parteitages lassen sich wie folgt umschreiben: Erörterung und Billigung des Rechenschaftsberichtes des Z.K.; Feslegung der politischen Richtung im Rahmen der Gründungserklärung vom 3. September 1974; Entscheidungen in Organisationsfragen; Wahl des Vorsitzenden, des Z.K. und des Disziplinarrates.

Der Vorsitzende vertritt nach Artikel 60 die »Bewegung« im In- und Ausland. Er führt den Vorsitz im »Exekutivbüro«, »referiert« dort und im Z.K. über die ideologische und politische Richtung der Partei und entscheidet in dringenden Angelegenheiten, wenn die Einberufung des »Exekutivbüros« »schwierig« ist.

Das »Zentralkomitee« ist das oberste Organ der Partei zwischen zwei Parteitagen. Es setzt sich aus 60 bis 80 Mitgliedern und dem Vorsitzenden zusammen. 40 Mitglieder werden vom Parteitag gewählt; 20 von der Parlamentsfraktion und nochmals 20 von den »Berufsorganisationen«.

Das Z.K. wählt aus seiner Mitte ein »Exekutivbüro« und eine Prüfungskommission für die Finanzen und kontrolliert die Arbeit des Disziplinarrates.

Das »Exekutivbüro«, dem neben dem Parteivorsitzenden 8 Mitglieder angehören, ist das oberste Exekutivorgan; es beruft das »Zentralkomitee« ein, dem es aber auch Rechenschaft schuldig ist.

Die PASOK verfügt auch über eine Jugendorganisation, die jedoch nach außen hin nicht in Erscheinung tritt.

Mit Ausnahme der Kommunistischen Partei kannte Griechenland bisher keine modern organisierten Parteien. Alle diesbezüglichen Versuche waren bisher gescheitert, erst die PASOK brach auf eindrucksvolle Weise mit dieser Tradition. Nach eigenen Angaben verfügt sie heute über 120 000 Mitglieder und kann sich damit mit Recht als Mitgliederpartei bezeichnen. Keine der bisherigen Parteien hat diesen Status erreicht. Sie blieben stets autoritäre Gebilde mit einem starken Klientelcharakter, gebunden an die dominierende Person des Parteiführers[2].

Aus unserer Darstellung ergibt sich aber, daß auch bei der PASOK der Parteiführer eine dominierende Stellung hat, die eine gewisse Relativierung allein durch das Z.K. erfährt, wenn er auch das alleinige Recht hat, in diesem Gremium über die ideologische und politische Richtung der Partei zu »referieren«. Nicht einmal der Parteitag hat das Recht, die Grundsätze der Gründungsproklamation vom 3. September 1974 abzuändern. Der Vorsitzende bestimmt allein über den allgemeinen Kurs der Partei.

2 Über die Problematik des griechischen Parteiwesens s. Klaus Hornung, »Sozialismus und Kommunismus in Griechenland – Außenpolitisches Kräftespiel und innenpolitische Optionen« in: Dieter Oberndörfer (H.), *Sozialistische und kommunistische Parteien in Westeuropa. 1: Südländer.* Opladen 1978, S. 267 ff.; G. v. Rath, »Die politischen Parteien Griechenlands in den sechziger Jahren« in: *Criticon,* 7/1971, S. 163 f.

Demgegenüber fällt die schwache Stellung des organisatorischen Unterbaus der »Bewegung« auf. Die Macht seiner Mitglieder beschränkt sich auf die Aufstellung der Kandidaten für die Kommunalwahlen, wobei der Umstand nicht unterschätzt werden darf, daß dieses Recht in Anwesenheit der Abgeordneten und eventuell von Vertretern der Parteispitze ausgeübt wird. Auch bei der Nominierung der Kandidaten für die Parlamentswahlen ist die Mitwirkung des organisatorischen Unterbaus der Partei gering: Die »Versammlungen der Präfektur«, können dem Z.K. lediglich entsprechende Vorschläge unterbreiten, die jedoch für dieses nicht bindend sind.

Trotz des hohen Organisationsgrades der »Bewegung« kann daher konstatiert werden, daß die Meinungsbildung innerhalb der PASOK fast ausschließlich von oben nach unten vollzogen wird, genauso wie bei den »Klientelparteien«. In diesem Punkt hat die Partei keinen Traditionsbruch vollzogen.

III.

Es wäre unrealistisch, innerhalb der PASOK eine demokratische Meinungsbildung zu erwarten, wie dies in den demokratischen Parteien Westeuropas praktiziert wird. In Griechenland fehlen dafür ganz allgemein die Erfahrungen sowohl der Parteifunktionäre als auch der Parteimitglieder.

Im Fall der PASOK reicht diese Erklärung allerdings nicht aus: ihre autoritäre Struktur ist als eine zwingende Folge ihrer ideologischen Grundlegung angesehen worden. Die Parteispitze, also Andreas Papandreou[3] selbst sowie das »Exekutivbüro« und das »Zentralkomitee« sind marxistisch geprägt, wobei festgestellt werden muß, daß in diesen Gremien sowohl moskauorientierte und Nationalkommunisten wie auch Titoisten oder Trotzkisten vertreten sind. Dies gilt auch für die Funktionäre des organisatorischen Unterbaus. Der mögliche Einwand, die Partei konnte in der kurzen Zeit ihres Bestehens gar nicht so viele geschulte Marxisten finden, um mit ihnen ihr organisatorisches Gerippe zu besetzen, schlägt nur zum Teil durch, da wegen des allgemeinen Linksdralls, der ab 1974 in Griechenland zu beobachten ist – ein Beobachter spricht von einer »antifaschistischen« und »antiamerikanischen« Grundstimmung, die die Achse der griechischen Politik insgesamt nach links verschob[4] –, fanden sich genügend junge Leute, die sich unabhängig von ihrem theoretischen Wissen die Thesen der Parteispitze in der praktischen Politik zu eigen machten. So kann uneingeschränkt gesagt werden, daß das gesamte organisatorische Gerippe der PASOK neutralistisch und »antiamerikanisch« orientiert ist, eine Planwirtschaft als die ideale Wirtschaftsform ansieht und eine besondere Affinität zu der UdSSR und den anderen kommunistischen Ländern Osteuropas empfindet.

Die Masse der Mitglieder und der Wählerschaft der Partei sehen in ihr in erster Linie eine sozialistische Partei. Zum größten Teil handelt es sich um ehemalige Zentrumsanhänger. Rein empirisch – die analytische Wahlstatistik ist in Griechenland so gut wie nicht existent – ist jedoch festzustellen, daß ein Teil der Wählerschaft auch aus dem konservativen Lager stammt. Dieses widersprüchliche Phänomen erklärt sich aus den weitgehenden Konzessionen Karamanlis und der Partei der »Neuen Demokratie« an die Linke, die eine so starke Reaktion im konservativen Lager auslösten, daß ein Teil von ihm seit 1977 für die PASOK votiert.

3 K. Hornung, aaO., S. 314–315 gibt einen kurzen Werdegang Papandreous.
4 Ebenda, S. 303.

Der dritte Teil der »Bewegung« – neben Parteiführung und Mitgliedern – ist ihre Fraktion. Von ihren 15 Mitgliedern im ersten Parlament nach der Diktatur (1974–1977), waren acht bereits Abgeordnete der Zentrums-Union, was als ihr »Hauptcharakteristikum« angesehen wurde[5]. Dies hat sich in den darauf folgenden Parlamenten stark gewandelt: Von den 92 Abgeordneten der Partei wurden 72 oder 78,3 v. H. zum erstenmal gewählt, 15 (16,3 v. H.) waren vor der Diktatur Abgeordnete der Zentrums-Union. Im Parlament, das aus den Wahlen vom 18. Oktober 1981 hervorging, waren von 172 Abgeordneten der PASOK nur noch 18 oder 10,5 v. H. auch in den sechziger Jahren Abgeordnete der Zentrums-Union gewesen[6].

Trotzdem kann kaum gesagt werden, daß die Fraktion eine der Parteiorganisation vergleichbare ideologische Homogenität besitzt. Auch bei der PASOK spielt der Chef der Klientel auf der Präfekturebene immer noch eine sehr wesentliche Rolle. Der konservative Publizist Zournatzis schrieb kurz vor den Wahlen von 1981: »Auch bei den Rechten hat es Beweise von Familienherrschaften gegeben, aber keine rechte Partei ging jemals soweit, drei Paare von Verwandten 2. und 3. Grades in ihre Wahllisten aufzunehmen wie es heute die PASOK tut: Vater und Sohn Papandreou, die Geschwister Mpouloukos und die Vettern Charalambopoulos[7]«. Die Tradierung der Vetternwirtschaft innerhalb der Fraktion ist für die Einheit der Partei nicht ungefährlich. Während der Fraktionssitzung vom 11. Februar 1982 hatten eine Reihe von Abgeordneten lautstark dagegen protestiert, daß die Minister ihnen keine Möglichkeit gäben, die persönlichen »Interessen« ihrer »Klienten« (Wähler) zu befriedigen, worauf Papandreou verärgert vorzeitig die Sitzung verließ[8]. Neben dem autoritären Stil Papandreous tragen solche Schwierigkeiten mit dazu bei, daß die Fraktion selten zusammentritt; die Sitzung vom 11. Februar 1982 war die erste seit November 1981.

Ohne eine starke autoritäre Struktur ist die PASOK in ihrem Bestand gefährdet. Diese Struktur ist aus der Satzung der Partei klar ersichtlich und zeitigt ihre Folgen in der Praxis. So hat z. B. die Parteiführung nach den Wahlen vom November 1977 – die Zahl der Mandate der PASOK stieg damals von 15 auf 92 – den Fraktionsmitgliedern verboten, Anfragen im Parlament zu stellen, Artikel zu veröffentlichen, Reden zu halten oder Erklärungen abzugeben, wenn die betreffenden Texte nicht vorher vom »Direktor der Fraktionsdienststelle«, dem »Feldwebel« der Fraktion, gebilligt wurden. Außerdem schaltet sich die Parteispitze bis zur untersten Ebene der Parteiorganisation ein, wenn es darum geht, Mängel bei der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Parteiorganen aufzuheben. Solche Mängel zeigten sich etwa bei der Zusammenarbeit zwischen den Abgeordneten und den Parteiorganen auf regionaler Ebene. Im März 1979 verlangte daraufhin das Zentralkomitee größeren Respekt der Mitglieder und der Organe vor den Abgeordneten, enge Zusammenarbeit zwischen Abgeordneten und Parteiorganen, regelmäßige Bera-

5 So Pavlos Mpakogiannis, *Anatomie der griechischen Politik* (gr.), Athen 1977, S. 190.
6 Die Zahlen sind vom Verf. anhand des Handbuches des griechischen Parlaments, Athen 1980 und 1982, errechnet.
7 S. die Zeitung *Estia* vom 28. September 1981. Von den Genannten wurden die beiden Papandreous und die beiden Mpouloukos gewählt, der Bruder des späteren Außenministers Charalambopoulos scheiterte dagegen.
8 Siehe Zeitung *Vradyni* vom 16. Februar 1982.

tungen zwischen ihnen auf regionaler Ebene und Informierung der regionalen Parteiorgane durch die Abgeordneten über die Arbeit der Fraktion[9].

Papandreou zögerte nicht einen Augenblick, zur Straffung der Disziplin der Partei Mitglieder auszuschließen, so zuletzt im September 1980 in Thessaloniki, wo er mit einem Federstrich 41 Funktionäre ausschloß und gegen 20 weitere ein Verfahren vor dem Disziplinarausschuß einzuleiten[10].

Die ideologische Uneinheitlichkeit der »Bewegung« ist zweifellos das wichtigste Problem einer Partei, die sich als marxistisch bezeichnet, aber genau weiß, daß nur ein Bruchteil ihrer Anhängerschaft eine konkrete Vorstellung von der Art des Marxismus hat, den sie propagiert. Wie sehr sich Andreas Papandreou dieser Schwierigkeiten bewußt ist, geht eindeutig daraus hervor, daß er es bisher nicht wagte, einen Parteitag einzuberufen.

Die Parteispitze erreicht durch ihre autoritären Praktiken dreierlei. Zum einen ersetzt sie so die fehlenden Erfahrungen der Griechen mit organisierten Massenparteien, zum anderen kann sie ihre Anhängerschaft durch die indoktrinierten Parteifunktionäre gängeln und zum dritten gelingt es ihr, die verschiedenen marxistischen Sekten auf die Parteilinie zu zwingen oder, falls dies nicht möglich ist, sie auszuschließen, damit die Einheit und die Funktionsfähigkeit der Partei erhalten bleibt.

Es ist verständlich, daß diese Art innerparteilicher Politik angesichts der ständigen Bekenntnisse zu einer »neuen demokratischen Ära in Griechenland«, zur »Demokratisierung« und »Stärkung der Freiheit des Einzelnen« schärfste Kommentare aus den Kreisen der Opposition provoziert: »Verfügt die regierende Partei selbst etwa über eine minimale demokratische Organisation? Es wäre wohl zu viel, zu verlangen, daß auch einfache Funktionäre und Mitglieder eine Meinung haben dürfen, wenn die Abgeordneten selbst nicht das Recht haben, einen Artikel zuveröffentlichen ... ohne die Zustimmung des ›Feldwebels‹ der ›sozialistischen‹ Parlamentsmehrheit ... Der Parteiapparat der PASOK ist eine ideologische Wüste – er dient nicht der Förderung der politischen Kultur seiner Mitglieder ... Auch die PASOK trägt dazu bei, das politische und ideologische Leben des Landes in einer gefährlichen Unterentwicklung zu halten[11].«

b) Politische Funktion. Durch eine ganze Reihe von Maßnahmen, wie z. B. die Änderung der Staatsform, den Austritt aus der NATO, »Säuberungen«, Legalisierung der Kommunistischen Partei, die alle von entsprechenden theoretischen Aussagen begleitet waren, haben die Partei der »Neuen Demokratie« (ND) und ihr Führer Konstantin Karamanlis einen großen Schritt nach links getan[12].

Georgios Mavros, der damalige Führer des Zentrums, verstand die Gefahr nicht, die dieser Linksruck der ND für seine Partei bedeutete. Anstatt den traditionellen politischen Standort des Zentrums zu behaupten und so Karamanlis zu zwingen, entweder seinen Marsch nach links zu stoppen oder das Zentrum links zu überholen

9 Hektographierte Veröffentlichung des Beschlusses des Z.K., hrsg. vom Pressebüro der PASOK vom 3. März 1979.
10 Siehe Zeitung *Akropolis* vom 14. Juli 1980.
11 So die Zeitung *Eleftheros Kosmos* vom 27. April 1981.
12 Über diese Entwicklung s. Gregor M. Manousakis, »Der Aufstieg der Radikalsozialisten in Griechenland« in: *Politische Studien*, 263/März/April 1982; s. auch K. Hornung, aaO. S. 303 ff.

– was er wohl nicht gewagt hätte – wich er selbst nach links aus, mit der Folge, daß das Zentrum in den Sog der PASOK geriet und aufgerieben wurde[13].

Bei der Linksverlagerung der griechischen Parteienlandschaft geriet die PASOK zwischen ND und die Kommunisten und besetzte nun im Parteispektrum das Zentrum. Ein Teil der traditionellen Zentrumswähler war außerstande, die Radikalität der PASOK zu durchschauen, und meinten, sie sei die traditionelle Zentrumspartei in einer neuen »zeitgemäßeren« Form.

Unter diesen Umständen übte die PASOK eine widersprüchliche Funktion im Parteileben des Landes aus: Zum einen fing sie breite Wählermassen ab, die wegen der Politik Karamanlis' nach links gedrängt wurden und aller Wahrscheinlichkeit nach bei den Kommunisten gelandet wären. Zum anderen aber radikalisierte sie diese Wähler in einem Ausmaß, das große Zweifel zuläßt, ob die PASOK der Demokratie damit einen Dienst erwiesen hat. Da bisher die Gründung einer Partei rechts von der ND nicht gelungen ist, was zweifellos zur Klärung der Situation beitragen würde, behält die PASOK ihre führende Position in der griechischen Politik.

IV.

Das in der Parteisatzung verbriefte Privileg Papandreous, allein über die ideologische Linie zu entscheiden, sein professoraler Habitus und nicht zuletzt das Wirken des »Fraktionsfeldwebels«, lassen so gut wie keinen Raum für intellektuelle Regung innerhalb der »Bewegung«. Die wenigen, die zwischen 1974 und 1977 versuchten, eigene Beiträge zur Ideologie der PASOK zu leisten, bezahlten dies mit dem Verlust ihrer Mitgliedschaft. An diesem Punkt könnte eine breite Kritik an der »Bewegung« ansetzen; aber ist es nicht das natürliche Interesse einer Partei dafür besorgt zu sein, daß sie nicht in gegenseitig sich bekämpfenden Gruppen zerfällt. Bei der PASOK ist diese Gefahr zweifellos gegeben, weshalb die »päpstliche« Autorität Papandreous in ideologischen Fragen geradezu eine eherne Notwendigkeit darstellt. Der ideologische Standort der Partei ist an Hand der »Proklamation über die Grundprinzipien und die Ziele« der »Bewegung« vom 3. September 1974 und der Aussagen Papandreous zu bestimmen. Die Gründungsproblamation beinhaltet im wesentlichen folgende Punkte:

- Die Forderung nach »nationaler Unabhängigkeit« Griechenlands, die von den USA und der NATO eingeschränkt wird: »Die Militärdiktatur wurde dem Land aufgezwungen, damit der Weg unseres Volkes zur Volkssouveränität und nationalen Unabhängigkeit abgeschnitten wird. Es wurde der Putsch gegen Makarios verübt und darauf folgte die brutale türkische Invasion Zyperns, damit die Insel geteilt wird, um so eine militärische Basis für die USA und die NATO im Ostmittelmeer zu werden«.
- Die Forderung nach einer »sozialistischen Demokratie« auf der Basis der kommunalen Selbstverwaltung, die aber nicht näher definiert wird.

13 Bei den Wahlen vom November 1974 erhielt das Zentrum 20,4 v. H. der Stimmen und 60 Sitze. Danach spaltete es sich. Bei den Wahlen vom November 1977 erhielten seine zwei Teile insgesamt 13 v. H. der Stimmen und 17 Mandate. Nach einer weiteren Abspaltung erhielten bei den letzten Wahlen im Oktober 1981 alle drei Teile zusammen 1,5 v. H. der Stimmen und kein Mandat.

- Die Forderung nach Trennung von Kirche und Staat, nach Sozialisierung der Basiseinheiten der Produktion, nach kommunaler Selbstverwaltung, nach Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau u. ä. m.

Zu kurz kommen theoretische Aussagen, mit Ausnahme der marxistischen Geschichtsauffassung, die den einzigen gemeinsamen Nenner aller marxistischen Gruppen innerhalb der »Bewegung« darstellt.

Von größerer Wichtigkeit als die Gründungsproklamation sind auch in diesem Zusammenhang die Aussagen Papandreous, der mit Blick auf seine jungen Jahre schrieb: »Ich war sehr wohl fasziniert, aber ich konnte Trotzkis Dogma nicht übernehmen. Wohl gefiel mir die Idee, aber ich widersetze mich dem ›Ismus‹[14].« Vierzig Jahre später variiert er: »Ich bin freilich Sozialist. Ich glaube aber absolut, daß der Sozialismus ... (heute) ... nur im nationalen Rahmen möglich ist, und daß z. Z. der große Kampf für die nationale Unabhängigkeit geführt werden muß ... Dies aber steht im Gegensatz zum trotzkistischen Internationalismus ... (so) daß jetzt niemand sagen kann, ich habe irgendeine Beziehung zum Trotzkismus[15].« Und weiter: »Der Marxismus ist ein Denk- und kein politisches System, weil Marx eine Sicht der Geschichte angeboten hat, in der er die Entwicklung aus dem Prozeß des Kampfes und der Lösungen, die er anbietet, erläutert.« Marx schwebe »eine sehr demokratische und freie Gesellschaft« ohne Staat vor. »Wenn wir aber das betrachten, was wir am Beispiel des Sowjetblocks Realsozialismus nennen ... werden wir feststellen, daß dort der Staat sehr stark ist. Nach Marx bedeutet dies aber starke soziale Auseinandersetzungen. Daraus ergibt sich für uns eine Klassenstruktur ..., die von der allmächtigen Parteibürokratie vertreten wird ... Es ist ein Fehler wenn wir meinen, daß der Marxismus als analytische Methode irgend etwas mit allen bisher durchgeführten Experimenten zu tun hat, die im realen politischen Rahmen durchgeführt wurden[16].«

Liest man diese Sätze, könnte man meinen, Papandreou und die Partei seien eigentlich gar nicht marxistisch. Diese Schlußfolgerung wäre aber falsch. Erstens sind die Thesen der PASOK sehr radikal, wobei das »Gegen« bei weiten das »Für« übertrifft. So ist man gegen die Bindungen Griechenlands zum Westen, die USA, die NATO, die EG, die Bundesrepublik Deutschland, die Monopole, die Sozialdemokratie, die italienische KP[17], den sowjetischen Realsozialismus. Das »Für« bezieht sich auf nationale Unabhängigkeit, Volkssouveränität, soziale Befreiung und demokratischen Prozeß. Es fällt sofort auf, daß die »Gegen« sehr konkret und für jedermann faßbar sind, die »Für« aber sehr dehnbare Begriffe, unter welchen jeder das verstehen mag was er will, zum Gegenstand haben.

Die Kompromißlosigkeit mit der die Thesen der PASOK vertreten werden, macht jede Diskussion zwecklos, da hinter alledem eine weltweite Verschwörung der USA gesehen wird. Dem geradezu metaphysischen Verschwörungsglauben ist rational nicht beizukommen. Breite Schichten der Bevölkerung sind unter dem Einfluß der Propa-

14 Andreas Papandreou, *Griechische Tragödie. Von der Demokratie zur Militärdiktatur*, Wien 1971, S. 56.
15 Andreas Papandreou, *Territoriale Integrität und nationale Außenpolitik*, (gr.), hrsg. von der PASOK, Nr. A 3/78, 3. Aufl., Athen 1978, S. 48.
16 Siehe Zeitung *Eleftherotypia* (Interview) vom 22. April 1982.
17 Die KPI wird von Papandreou abfällig als die »Sozialdemokratische Partei Europas par excellence« bezeichnet. Siehe *Referate und Reden des Vorsitzenden*, II (gr.), hrsg. von der PASOK, Athen 1975, S. 19.

ganda der PASOK heute in der Tat der Meinung, die USA sind die Inkarnation des Ur-Bösen und der CIA lenke die Geschichte. Diese »Verschwörungstheorie« prägt den antidemokratischen Charakter der Partei. Solange freilich Papandreou – dies darf trotz allem gesagt werden – die PASOK mit eiserner Hand führt, dürfte die griechische Demokratie nicht akut gefährdet sein. Was aber, wenn dies nicht mehr der Fall ist?

Aber bereits jetzt gibt es genügend Gefahrenzeichen, besonders hinsichtlich der Distanzierung von westlich-demokratischen Parteien und Institutionen. Über die EG urteilte Papandreou: Sie »setzt sich aus den NATO-Mitgliedern zusammen, sie ist das andere Gesicht der NATO ... Natürlich gibt es die Ausnahme der USA ... Sie sind die souveräne Macht«[18]; über die Bundesrepublik Deutschland: »... sie ist der Befehlsempfänger der Amerikaner in Westeuropa[19]«; über Frankreich: »Die Tatsache, daß Frankreich bereit ist, uns Waffen zu verkaufen, ... ist ... gleichzeitig die Chance für eine politisch-militärische Durchdringung des griechischen Raumes[20].« Weitere Beispiele: »Die Sozialdemokratie in Nordeuropa befindet sich in Agonie und wir werden sie mit allen ihr gebührenden Ehren in fünf Jahren begraben[21].« »Was ist Soares? Soares ist Sozialdemokrat. Er fing als Sozialist an ... Seine Partei wurde von den deutschen Sozialdemokraten und von der Labour Party finanziert ... Er hat es daher erlaubt, ... daß Organisatoren von der SPD nach Portugal kamen, die seinen Weg ... beeinflußt haben. Diese Haltung von Soares war eindeutig reaktionär und antirevolutionär[22].« Diese und ähnliche Zitate könnten in beliebiger Zahl genannt werden.

Das Verhältnis Papandreous zu den USA könnte geradezu skurril genannt werden, was umso unverständlicher ist, als er ein anerkannter Wissenschaftler ist. Dafür lediglich zwei Aussagen Papandreous: »Es existiert ein kleiner fortschrittlicher Flügel in Amerika, dem man aber in einer Minderheit der Akademikerschaft, ... in einem Teil der Studenten und bei bestimmten nationalen Gruppen wie den Schwarzen, den Mexikanern und den Puerto Ricanern finden kann[23].« »Der CIA ist nicht eine bloße Geheimdienstorganisation, sondern ein Kontrollmechanismus, der Putsche und Morde anzettelt und Gehirnwäschen bei ganzen Völkern vornimmt ... Es gibt außerdem noch die National Security Agency, mit 15 000 Angestellten. Sie studiert alle Informationen die international gesammelt werden ... Die Telephonate zwischen Amerika und Europa werden alle aufgezeichnet und analysiert[24].« Hier finden wir die obskure »Verschwörungstheorie« in der Geschichte wieder. Die Frage, wie sich diese Theorie mit dem historischen Materialismus vereinbaren läßt, konkreter: wer bewegt letzten Endes die Weltgeschichte in unseren Tagen, die CIA oder die materiellen Interessen der Massen. Diese Frage bleibt wohl bei allen Sozialisten vom Schlage Papandreous unbeantwortet. Die Gefahr, die für Griechenland in dieser skurrilen Weltsicht der Regierungspartei liegt, ist nicht zu unterschätzen. Wer sind die

18 In einer Rede im Parlament am 14. September 1976, in: *Griechenland plus EG. Widerspruch*, hrsg. von der PASOK, Athen 1978, Nr. 82, S. 135.
19 Andreas Papandreou, *Griechenland den Griechen. Reden, Ansprachen, Erklärungen*, hrsg. von Christos Karanasis, Athen 1976, S. 452.
20 Ebenda, S. 453.
21 Ebenda, S. 486.
22 A. Papandreou, aaO. (FN 20), S. 20.
23 A. Papandreou, aaO. (FN 15), S. 51.
24 Ebenda, S. 60–61.

Partner des Landes und wer sind seine Vorbilder? Die Antworten Papandreous kann man nur deprimierend finden: »Unsere natürlichen Verbündeten sin die Volksbefreiungsbewegungen der Dritten Welt und jene sozialistischen politischen Kräfte, die dem Imperialismus gegenüber nicht kompromißbereit sind[25].« Und »Wir haben einen Typus des Sozialismus gewählt, der sich vom Staatssozialismus des Ostblocks unterscheidet. Es handelt sich um den Dritten Weg ... der sich grundsätzlich auf die Dezentralisierung und die Volkspartizipation stützt[26].«

V.

Karamanlis stellte im Herbst 1967 fest, »daß die Demokratie in Griechenland unter einem freien Regime ermordet wurde, und daß die Obristen ihr bloß noch den Todesstoß versetzt haben«[27]. Jedenfalls wurde der Militärputsch vom 21. April 1967 von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung mit Erleichterung aufgenommen, aber die lange Dauer der Diktatur führte allmählich einen Umschwung herbei und ließ Widerstand aufkommen. Die große Rolle, die Andreas Papandreou darin spielte, wurde ihm freilich nicht honoriert, da er allgemein als der Hauptschuldige der griechischen Krise der sechziger Jahre angesehen wurde[28].

Seine konsequente Haltung gegen die Militärdiktatur und die Gloriole des Widerständlers, mit dem Papandreou im Sommer 1974 nach Griechenland zurückkehrte, haben ihm daher nicht viel genutzt. Bei den Wahlen vom November 1974 erhielt die PASOK ganze 13,6 v. H. der Stimmen und 15 Sitze, wobei die Mehrzahl der Kandidaten der Partei schon vor 1967 Abgeordnete waren und über eine eigene »Kundschaft« verfügten.

Das unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Diktatur entstandene politische Klima war jedoch für die PASOK überaus günstig. Die von Karamanlis betriebene Politik der Linksöffnung, insbesondere die Abschaffung der Monarchie, der Austritt aus der NATO, die Verbannung der Hochsprache und des antiken Bildungsideals aus dem Schulwesen u. ä. m. schienen eine spätere Rechtfertigung für die entsprechenden radikalen Thesen Papandreous in den sechziger Jahren, der damit eine gewisse Habilitierung erfuhr. Zudem profitierten er und seine Partei von der tiefen Enttäuschung der Griechen gegenüber den USA und der NATO wegen der türkischen Invasion auf Zypern, die die griechische Seele tief getroffen hat.

Das schon erwähnte Versagen Mavros im Zusammenhang mit dem von der Regierung Karamanlis praktizierten Antiamerikanismus hatten bereits 1975 dazu bei-

25 A. Papandreou, *Für eine sozialistische Gesellschaft. Reden* (gr.), hrsg. von der PASOK, 4. Aufl., Athen 1982, S. 78.

26 A. Papandreou in einer Rede vor der Fraktion der PASOK am 11. Februar 1982; *Eleftheros Kosmos* vom 12. Februar 1982.

27 Karamanlis in einem Interview in *Le Monde* vom 29. November 1967.

28 Über diese Fragenkomplexe existiert in Deutschland bereits eine ansehnliche Literatur. Außer den bereits erwähnten Beiträgen von K. Hornung und G. v. Rath, sei hier hingewiesen auf: L. Bossie/K. Hornung/G. Mergl, *Blick vom Olymp. Griechenland heute: Geschichte, Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*, Stuttgart 1973, Lorenz Gyömerey, *Griechenland. Ein europäischer Fall*, Wien usw. 1970; Erwin Erasmus Koch, *Griechenland im Umbruch*, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 1970; Gregor M. Manousakis, *Hellas wohin? Das Verhältnis von Militär und Politik in Griechenland seit 1900*, Bad Godesberg 1967; Jean Paul Sartre (H.), *Griechenland – der Weg in den Faschismus*, Frankfurt a. M. 1970, Helen Vlachos, *Dokumentation einer Diktatur. Griechenland*, Wien usw. 1972.

getragen, daß die PASOK und Papandreou als diskutable Regierungsalternative erschienen.

Die Unruhe in der Anhängerschaft der ND wegen der Öffnung nach links wurde von ihrer Parteispitze ignoriert, unzählige Leserbriefe auch an der Regierung nahestehende Zeitungen und scharfe Kommentare etwa in *Akropolis* und *Vradyni* haben nicht gefruchtet. Die ND setzte ihren Linksmarsch fort, präsentierte sich als eine Partei zwischen »radikalem Liberalismus und demokratischem Sozialismus« und war mit Erfolg bemüht, ehemalige Zentrumsabgeordnete an sich zu ziehen. So schrumpfte das Zentrum immer mehr zusammen und verlor eine ganze Reihe zugkräftiger Persönlichkeiten. Es wurde bald klar, daß die ND Abgeordnete des Zentrums an sich ziehen konnte, nicht aber deren Wählerschaft, die sich lieber der PASOK zuwandte.

Der überragende Wahlerfolg der PASOK bei den Wahlen von 1977 war für keinen der Verlierer eine Lehre: Die ND, die von 54,7 v. H. der Stimmen auf 41,8 v. H. herabrutschte, setzte ihre bisherige Politik unbeeindruckt fort, während das Zentrum vollends zerfiel. Inzwischen hatte die Parteiorganisation der PASOK eine für griechische Verhältnisse beispiellose Schlagkraft und Einsatzfähigkeit erreicht, die bis in die abgelegensten Dörfer reichte. Sie hat bei den Wahlen vom 18. Oktober 1981 den Ausschlag gegeben. Von neun Parteien kamen lediglich drei ins Parlament, als stärkste mit 48,1 v. H. der Stimmen und 172 Sitzen die PASOK. Damit hatte sie die absolute Mehrheit der Mandate.

Zusammenfassung

Die PASOK ist eine marxistisch-sozialistische Partei mit einem modernen vertikalen und horizontalen Aufbau. Nach der Sitzung vollzieht sich die Willensbildung der Partei jedoch nicht horizontal, sondern vertikal, von der Spitze zur Basis.

Die Masse der Wähler der Partei rekrutiert sich aus dem bürgerlichen Lager. Dagegen besteht ihr organisatorisches Gerippe aus ideologisch motivierten Elementen, die stark nach links tendieren. Die PASOK propagiert eine grundsätzliche Änderung in allen Bereichen des Lebens, eine gerechte und demokratische Gesellschaft und die »nationale Unabhängigkeit« mit einem antiwestlichen Unterton. Bisher konnte deshalb die PASOK die von den Linksöffnungen Karamanlis' ausgelöste Verschiebung des Wahlkörpers nach links auffangen. So gelang es Papandreou, die Kommunisten auf etwa 10 v. H. der Stimmen zu beschränken.

Summary

The PASOK is a marxist-socialist party with a modern horizontal and vertical structure. According to the statutes the power of will within the party ist not built up horizontal but vertical, from top to base.

The mass of the party voters come from the civil camp but its organisational skeleton consists of ideological elements with a tendency to the left. The PASOK advertises a complete change in all fields in every day life, a just and democratic society and the »national independence« with an antiwestern undertone. Up to now the PASOK was able to intercept the push to the left of the voters, due to Karamanlis' openings to the left. Papandreou was therefore able to restrict the communist voters to a ten percent.

WIRTSCHAFTSKRISE UND ARBEITNEHMERINTERESSEN

Problemschwerpunkte dargestellt anhand von Neuerscheinungen

Von Bernhard Schindler

Die von wirtschaftlichen Krisen geprägte Entwicklung der letzten Jahre, die oft mit Aussagen kommentiert wird wie: »es wird nie mehr so sein wie in den ›goldenen‹ 50er und 60er Jahren«, läßt Zweifel aufkommen, ob sich die bislang entstandenen und neu entstehenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Probleme – selbst auf der Grundlage eines konjunkturellen Aufschwungs – über die bisher praktizierten Problemlösungsversuche beseitigen lassen. Dies scheint um so unwahrscheinlicher, als die Unsicherheit bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung einhergeht mit einer politisch-ideologischen Orientierungskrise, die auch nicht – und dies gilt selbst für Gruppen unterschiedlichster politischer Orientierungen – haltmacht vor Leitbildern wie dem der »sozialen Marktwirtschaft«.

Schlagwörter wie »Kapitalismus« oder »Sozialismus« werden dann sehr schnell zu Feindvokabeln der Vertreter gegenteiliger Auffassungen, die Bemühung um die Klärung der Ursachen unerwünschter wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen wird der Freude an polemischen Höhenflügen geopfert[1]. Historische Zusammenhänge bleiben da oft auf der Strecke. Da muß sich der Kapitalismus schon »zufällig«[2] und »fast unbemerkt«[3] entwickeln, weshalb er auch eine »überraschende Tatsache« darstellt, die »von niemand erwartet oder gar erhofft, als brutale Störung der Lebensordnung empfunden« wird[4].

Was den Kapitalismus vom Sozialismus unterscheidet, ist (nach Kaltenbrunner) seine Komplexität. Während die Grundsätze des Sozialismus »in fünf Minuten« darzulegen seien, müsse man den Kapitalismus »mehrere Jahre lang studieren«, um ihn zu verstehen[5].

Dem würde sicherlich Michael Masuch widersprechen, der kürzlich eine grundlegende theoretische und realhistorische Analyse und Kritik der Planungskonzeption im »realen Sozialismus« geschrieben hat[6].

1 Als Beispiel hierfür sei Kaltenbrunner genannt, dessen von ihm herausgegebener Band 47 der Herderbücherei »Initiative« zahlreiche Beispiele dafür enthält, wie schwer es bei einer emotionalen Besetzung des Gegenstandes für einen Autor werden kann, seine Sachargumente klar herauszustellen. Vgl. G.-K. Kaltenbrunner (H.) *Kapitalismus. Nutzen und Moral*, Freiburg/Basel/Wien 1982 (Leser, denen die »Initiative« kein Begriff ist, werden schon im Vorwort des Herausgebers über das Ziel der Reihe aufgeklärt, nämlich »das Monpol der ›antikapitalistischen‹, kollektivistischen und sozialromantischen Meinungs- und Stimmungsmacher« zu brechen).

2 Ebd., S. 15.

3 Ebd., S. 16.

4 Ebd., S. 17.

5 Ebd., S. 18.

6 M. Masuch, *Kritik der Planung. Naturwüchsigkeit und Planung im realen Sozialismus, Darmstadt/Neuwied 1981.*

Würde die in dem von Kaltenbrunner herausgegebenen Band implizit vertretene Überzeugung, der Sozialismus erscheine der westlichen Öffentlichkeit als dem Kapitalismus überlegene Gesellschaftsform tatsächlich zutreffen, so blieben die Schwierigkeiten unverständlich, mit denen sich die sozialistische Bewegung gegenwärtig herumschlagen muß[7].

Masuch zeigt, wie leicht bei der Diskussion um die Deformation des Kapitalismus bzw. um sozialistische Problemlösungskonzepte politische Haltungen zu Blockierungen werden können. In solchen Fällen wird den Argumenten der politischen Gegner nicht mit sachlicher Information und Kritik begegnet, man bezeichnet sie einfach als »entwurzelte« Menschen, die in aller Naivität glauben, das Brot komme einfach vom Bäcker, das Geld von der Bank und »der Strom aus der Steckdose«[8] oder als »Rotröcke« im »bunten oder grünen Kleid«[9].

Solche Polemik und eingestreute Halbwahrheiten[10] erschweren die Auseinandersetzung mit diskussionswürdigen Aussagen des von Kaltenbrunner herausgegebenen Bandes. Gerade bezüglich der grundlegenden Behauptungen der Autoren des Initiative-Bandes wäre ein Bemühen um sachliche Klärung und differenzierende Darstellung notwendig gewesen. Statt dessen wird nur lapidar festgestellt: »Die ›Krisen und Depressionen‹ wurden durch Eingriffe der Regierung, nicht durch das kapitalistische System verursacht«[11]; »in einer kapitalistischen Gesellschaft sind alle menschlichen Beziehungen freiwillig«[12]; »daß die ›kapitalistische‹ Weltwirtschaftsordnung über mehr Anpassungsfähigkeit, Mobilität der Produktionsfaktoren, Innovationskapazität und echten Unternehmergeist verfügt als die planwirtschaftliche Ordnung des RGW«[13]; »die moralischen Hoffnungen der Sozialisten erfüllen sich – wenn überhaupt – nur in der als ›kapitalistisch‹ verteufelten sozialen Marktwirtschaft«[14]; »der größte Teil der bei uns gegenwärtig dominierenden Gesellschaftskritik ist dadurch gekennzeichnet, daß ein realisiertes politisches System (...) an einem theoretischen Ideal gemessen wird.«[15]

Dort wo es die genannten Autoren bei Behauptungen belassen, beginnt Masuch mit seiner Analyse. Er behauptet nicht einfach, der sog. reale Sozialismus sei degeneriert, sondern fragt nach den sachlichen Faktoren, die eine Degeneration des realen Sozialismus bewirken können, wobei er aber nicht die Existenzberechtigung des sozioökonomischen Ansatzes bestreitet[16].

7 Vgl. ebd., S. 16.
8 A. Surminski, »Kapitalismus ist Lebensqualität« in: G.-K. Kaltenbrunner (H.), aaO., S. 31.
9 E. Tuchtfeldt, »Vom Kapitalismus zur Sozialen Marktwirtschaft« in: ebd., S. 40.
10 So versuchen Kaltenbrunner (S. 19) und Surminski (S. 34) die von ihnen konstatierten Pervertierungen der gegenwärtigen »sozialen Marktwirtschaft« zu belegen, indem sie behaupten, die Einkommen der Arbeitnehmer würden trotz sinkender Nachfrage nach Arbeit weiter steigen. Tatsache ist, daß trotz Bruttoeinkommenssteigerungen der Nettoreallohn der Arbeitnehmer 1981 im Durchschnitt um 1 % gegenüber dem Vorjahr gesunken ist.
11 A. Rand, »Kapitalismus – das unbekannte Ideal« in: G.-K. Kaltenbrunner (H.), aaO., S. 159.
12 Ebd., S. 142.
13 B. Hürni, »Kapitalismus international« in: Ders., aaO., S. 118.
14. W. Engels, »Moral und Geschäft« in: Ders., aaO., S. 103.
15 W. Weber, »Der Unternehmer in sozialistischer Sicht« in: Ders., aaO., S. 78.
16 M. Masuch, aaO., S. 12.

Im Rahmen seiner Darstellung des Forschungsgegenstandes zeigt M., daß sich sowohl der westliche Marxismus als auch die akademische Kritik des Sozialismus (wenn auch mit unterschiedlichen Vorzeichen) auf das traditionelle Paradigma des (neo)-klassischen marktgesteuerten Gleichgewichts beziehen, jedoch die Frage unbeantwortet lassen (bzw. erst gar nicht stellen), ob es auf dem Niveau moderner, industrialisierter Gesellschaften Alternativen zum Vergesellschaftungsmechanismus des Marktes geben kann[17]. Da selbst durch eine Vergesellschaftung der Produktionsmittel (das heißt nicht nur gemeinsamer Besitz, sondern auch kollektive Verfügung) der Gegensatz zwischen Individuum und Gesellschaft nicht aufhebbar ist, stellt sich die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit von Gemeinschaftlichkeit, die diesen Gegensatz politisch nicht relevant werden lassen.

Da im Sozialismus der Anspruch erhoben wird, Gemeinschaftlichkeit über gemeinsame Pläne herzustellen, setzt sich M. vor allem mit den Inhalten des Begriffs Planmäßigkeit auseinander, um letztlich Klarheit über die Mechanismen zu erhalten, die im Sozialismus an die Stelle des Marktes treten. Die entscheidenden Perioden der Planungsgeschichte der Sowjetunion verfolgend, zeigt er, wie die zentral erstellten Pläne jene Probleme reproduzieren, die sie lösen sollen, weil die gesetzlich sanktionierten, weitgehend inkonsistenten Pläne nachgeordneten Ebenen auferlegt werden, die über informelle Strukturbildungen die Informationsbasis der Zentrale »vernebeln« und somit die Wahrscheinlichkeit für Inkonsistenzen weiter erhöhen[18]. Dies führt nach Meinung des Verf. zu der Konsequenz, daß in den Ländern des »realen Sozialismus« »der Plan« mehr und mehr zur Residualgröße wird und neben einer Neuverteilung von Entscheidungskompetenzen auch die Entscheidungssituation (Übergang von Ordnungs- zu Koordinationskonzeptionen) neu definiert wird, wodurch die Funktionen des Marktes wieder aufleben[19].

Da für M. die ökonomischen Probleme der heutigen Gesellschaften durch die existierenden Wirtschaftsordnungen nicht lösbar erscheinen, plädiert er für einen »(Markt-)Sozialismus, der die Vorteile des Marktes mit denen eines demokratischen Pluralismus und denen eines nichtprivaten Eigentums an den Produktionsmitteln kombiniert«.[20]

Leider vermißt man eine theoretische Analyse des Zusammenhangs von Markt- und Produktionssphäre, was notwendig wäre, da Marktvorgänge durch solche in der Produktionssphäre und durch die spezifische Verteilung des Sozialprodukts wesentlich beeinflußt werden. Erst in einem zweiten Schritt könnten dann die Funktionen des Marktes differenzierter und konkreter bestimmt werden. Dies gilt insbesondere auch für den Arbeitsmarkt, dessen Funktionen durch die von M. aufgestellte Forderung nach nichtprivatem Eigentum an Produktionsmitteln unmittelbar tangiert würden.

Neben der Erstellung theoretischer Problemlösungskonzepte und der Diskussion um deren Angemessenheit in spezifischen Krisensituationen, spielen für die Ausformung einer Wirtschaftsordnung politische Auseinandersetzungen eine entscheidende Rolle. Besonderes Gewicht kommt dabei der Frage nach den Interessen der Arbeitnehmer und ihrer adäquaten – organisierten – Vertretung zu.

17 Ebd., S. 42.
18 Ebd., S. 180 f.
19 Ebd., S. 183.
20 Ebd., S. 186.

Die Neu- bzw. Wiedergründung gewerkschaftlicher Organisationen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde von einer Vielzahl politischer Faktoren geprägt. Trotz der kontroversen Haltung der Besatzungsmächte war man sich einig, daß es keine weltanschaulich-politischen Richtungsgewerkschaften mehr geben sollte, wie dies bis 1933 der Fall war[21]. Statt dessen sollte eine Einheitsgewerkschaft entstehen, offen für sozialistische, christliche und liberale Ideen, weltanschaulich neutral und parteipolitisch unabhängig[22]. Gleichzeitig sollte diese Einheitsgewerkschaft als einheitliche Organisation alle Arbeitnehmergruppen vertreten. Wie schwer solche Ansprüche zu erfüllen sind, zeigte sich jedoch schon bald.

Schon aufgrund des historischen Selbstverständnisses bestehen zwischen den einzelnen politischen Parteien und den Gewerkschaften sehr unterschiedliche Beziehungen und personelle Verflechtungen[23].

So bestehen zwischen den Gewerkschaften des DGB, trotz ihrer heterogenen Mitgliederstruktur, die in der Vergangenheit immer wieder zu innergewerkschaftlichen Spannungen führte, und der SPD naturgemäß enge Beziehungen. Da sich die Gewerkschaften auch als politische Bewegung verstehen[24] und politische Entscheidungen die Interessen ihrer Mitglieder wesentlich tangieren, scheint es abwegig, von ihnen politische Abstinenz bzw. Ausgewogenheit zu erwarten[25]. Parteipolitische Unabhängigkeit heißt für Gewerkschaften vor allem keinen Weisungen parteipolitischer Stellen unterworfen und finanziell selbständig zu sein.

Die Heterogenität der Interessen in einer Einheitsgewerkschaft wird dadurch verstärkt, daß – wie im DGB – verschiedene Branchen nach dem Industrieverbandsprinzip zu einer Einzelgewerkschaft zusammengefaßt werden, die die Interessen von Angestellten, Arbeitern und Beamten, unabhängig vom ausgeübten Beruf, vertritt. Obwohl nach dem Krieg die Spaltung in Richtungsgewerkschaften verhindert worden war, bestanden die alten Richtungen weiter mit dem Unterschied, daß die Auseinandersetzungen zwischen den früheren Richtungsgewerkschaften nun innergewerkschaftlich ausgetragen wurden. Dennoch waren die Meinungsverschiedenheiten zum Teil unüberbrückbar, was bald zur Gründung eigener Gewerkschaften für Angestellte und Beamte führte. Trotzdem sind heute etwa viermal so viele Angestellte im DGB organisiert als in der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) und fast 27 000 Beamte mehr als im Deutschen Beamten Bund (DBB)[26]. Der im Vergleich

21 Vgl. G. Wölke, »Gewerkschaft und Staat« in: W. Schlaffke (H.), *Gewerkschaft und Gesellschaft. Entwicklungen, Inhalte und Strategien der Gewerkschaftspolitik*, Köln 1982, S. 29. Die Autorin gibt einen gerafften Überblick über die Gewerkschaftsbewegung vor und nach 1945, beschränkt sich aber bei ihrer Darstellung für die darauf folgende Zeit leider auf die Gewerkschaften des DGB.

22 Vgl. R. Jühe, *Einheitsgewerkschaft in Gefahr. Einheit oder Pluralismus?*, Köln 1979, S. 5.

23 Hierzu E.-P. Müller, »Gewerkschaften und politisches System in der Bundesrepublik Deutschland« in: W. Schlaffke (H.), aaO., S. 45 ff., sowie R. Jühe, aaO., S. 18 ff.

24 Vgl. H. O. Vetter, Rede auf dem Dritten Außerordentlichen Kongreß zur Gewerkschafts- und Satzungsreform (1971 in Düsseldorf), zit. in: W. D. Hund, »Der wissenschaftliche Arbeitsbegriff und die Arbeitsorientierung der Wissenschaft. Fünf Thesen« in: Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg (H.), *Wissenschaft und Arbeitnehmerinteressen*, Opladen 1980, S. 178.

25 Dies fordern sowohl E. P. Müller (S. 99) als auch R. Jühe, (S. 20 f.). Daß solche Forderungen mit einem reduzierten Begriff von »Arbeit« einhergehen, soll weiter unten deutlich gemacht werden.

26 Vgl. R. Jühe/H.-U. Niedenhoff/W. Pege, *Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Daten, Fakten, Strukturen*, Köln 1982. Der Bestand stellt eine hilfreiche Material-

hohe Organisationsgrad auch dieser Gruppen im DGB läßt dessen selbstbewußten Alleinvertretungsanspruch auch für diese Arbeitnehmer verständlich erscheinen.

Neben den innergewerkschaftlichen Spannungen, die durch unterschiedliche politische Orientierungen und Berufsgruppenzugehörigkeit hervorgerufen werden, erweitern noch andere Gruppenzugehörigkeiten (z. B. Frauen, Jugendliche, Ausländer) das Spektrum von Meinungen und Zielvorstellungen in einer nach außen das Form-Prinzip der Einheit wahrenden Gewerkschaft[27]. Dennoch lassen sich die Interessen der Arbeitnehmer wirkungsvoller vertreten, wenn bestehende Kontroversen innerorganisatorisch und nicht über die Gründung zahlreicher Splitterorganisationen ausgetragen werden. Das dadurch entstehende Durchsetzungspotential wird natürlich von anderen Interessenverbänden mit Mißtrauen beobachtet. Autoren, die Arbeitgeberverbänden nahestehen, polemisieren deshalb häufig gegen den Anspruch auf Allzuständigkeit und Alleinvertretung, die scheinbar unsolidarische Haltung gegenüber Konkurrenzorganisationen und die SPD-Fixiertheit des DGB[28].

Arbeitnehmerinteressen lassen sich weder unpolitisch noch unter Beschränkung auf eine Vielzahl von Veränderungen konkreter Arbeitsbedingungen ausreichend vertreten.

Unverständlich ist die Kritik der genannten Autoren, der DGB gefährde die durch Tarifautonomie geordneten Sozialbeziehungen, weil er für sich in Anspruch nimmt, als gemeinsame Organisation der Arbeiter, Angestellten und Beamten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen aller Arbeitnehmer und ihrer Familien wahrzunehmen und damit den Erfordernissen des Gesamtwohls zu dienen[29]. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten jedoch das Gegenteil. Selbst in Krisenzeiten, wenn Arbeitnehmer Arbeits- und Lebensbedingungen bedroht sahen, ging der DGB mit der Hoffnung auf einen baldigen wirtschaftlichen Aufschwung in die Defensive. Die Verhandlungs- und Kompromißbereitschaft der deutschen Gewerkschaften läßt sich auch an den im internationalen Vergleich äußerst geringen durchschnittlichen Streiktagen der letzten zehn Jahre ablesen[30].

Die Zunahme spontaner Streiks zwischen 1969 und 1973 zeigte aber auch, daß es in der Bundesrepublik Zeiten gab, in denen die Kompromißbereitschaft der Arbeitnehmer geringer war als die ihrer Vertreter, die zum damaligen Zeitpunkt durch das Krisenmanagement im Rahmen der Konzertierten Aktion gebunden waren und offenbar nur unzureichende Kontakte zu einzelnen Betriebsbelegschaften hatten. Insofern kann insbesondere für Deutschland festgestellt werden, was Tenfelde/Volkmann generell für westliche Industriegesellschaften behaupten, nämlich, daß »der aktuelle

sammlung zur Entwicklung der Mitgliederzahl und -struktur der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen dar, auch wenn die vorgestellte Einleitung fragmentarisch und verkürzt wirkt.

27 Vgl. hierzu W. Pege, »Pluralismus – gewerkschaftliche und innergewerkschaftliche Realität« in: W. Schlaffke (H.), aaO., S. 104–157.

28 Dies ist sowohl bei Jühe als auch bei fast allen Autoren des von Schlaffke herausgebenen Bandes der Fall. Ungeachtet dessen enthalten aber beide Bände wichtige Beiträge zur Diskussion um die Gewerkschaftsbewegung in der Bundesrepublik.

29 Vgl. U. Holl, »Interessenanspruch und Allzuständigkeit. Über die Bestrebungen des DGB, seinen Handlungsspielraum beständig auszuweiten« in: W. Schlaffke (H.), aaO., S. 172.

30 So wurden in der Bundesrepublik zwischen 1970 und 1980 im Durchschnitt nur 50 Tage je 1000 Arbeitnehmer pro Jahr gestreikt. Weitaus höher lag diese Zahl in Italien (1469 Tage), England (567 Tage), den USA (498 Tage), Belgien (251 Tage), Frankreich (198 Tage) und Japan (124 Tage).

Streikfall vielfach noch auf Unverständnis und Vorurteile stößt.«[31] Allerdings ist in der Streikgeschichte Deutschlands der Streik stets als »ultima ratio« verstanden worden. Fälle, in denen Gewerkschaften Streiks zu verhindern suchten, sind zahlreich, dem Generalstreik als politisches Kampfinstrument sind sie fast ausnahmslos ablehnend gegenübergestanden, weshalb sie in der Vergangenheit auch als »Streikvermeidungsvereine«[32] bezeichnet wurden.

Walter Müller-Jentsch bezeichnet die Gewerkschaften in der gegenwärtigen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Krise als »noch eine der wenigen zuverlässigen Stützen der Gesellschaft«[33]. Zuverlässigkeit darf freilich nicht heißen, allen Auseinandersetzungen vorsichtig aus dem Wege zu gehen, sich allen sog. wirtschaftlichen Notwendigkeiten und Marktzwängen widerstandslos zu beugen. In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Krise haben die Gewerkschaften vor allem die Aufgaben, Lohn und sozialen Besitzstand der Arbeitnehmer zu sichern, zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit beizutragen, gegen jede Herrschaft ohne Kontrolle zu kämpfen, dafür zu sorgen, daß nicht selbst verbriefte Mitbestimmungsrechte zu fiktiven Rechtsansprüchen degenerieren und sich unter Ausnutzung der Lage auf dem Arbeitsmarkt die Arbeitsbedingungen weiter verschlechtern. Besondere Aufmerksamkeit muß auch der Anwendung der »neuen Technologien« und den negativen Folgewirkungen wirtschaftlicher und technischer Entwicklungen für die Arbeits- und Lebensbedingungungen weiter Bevölkerungskreise geschenkt werden[34].

Die häufig im Rahmen der Kritik am »Allzuständigkeitsanspruch«[35] der Gewerkschaften geforderte Beschränkung gewerkschaftlicher Interessenvertretung auf die Arbeitsbedingungen resultiert aus einem verkürzten Arbeitsbegriff, der »eine wesentliche Bestimmung menschlicher Arbeit, nämlich die Teilnahme an dem gesellschaftlichen Zwecksetzungen«[36] ausklammert und den inneren Zusammenhang von menschlichem Leben und gesellschaftlicher Arbeit ignoriert.

Im Rahmen der Wahrnehmung der Aufgaben der Gewerkschaften wäre eine verstärkte Kooperation mit den Hochschulen wünschenswert, die über die Praxis informeller, persönlicher, jedoch meist nicht kontinuierlicher Kontakte zwischen einzelnen Wissenschaftlern und Gewerkschaftern hinausgeht[37]. Daß sich eine solche Zusammenarbeit nicht immer unproblematisch gestalten wird, lassen die Schwierigkeiten erkennen, die bei der Zusammenarbeit im Rahmen öffentlich geförderter Projekte zur Humanisierung des Arbeitslebens (HdA) auftraten.

31 K. Tenfelde/H. Volkmann (H.), *Streik. Zur Geschichte des Arbeitskampfes während der Industrialisierung*, München 1981, S. 5. Die Autoren dieses Bandes zeichnen anhand von Fallstudien den Kampf um das Streikrecht in Deutschland bis 1914 nach und bringen für die Zeit von 1914–1933 das aufschlußreiche Material eines Forschungsberichts ein.

32 Ebd., S. 21.

33 W. Müller-Jentsch »Im Zeichen der Defensive und des politischen Immobilismus« in: *Frankfurter Rundschau* v. 19. 8. 1982.

34 Vgl. R. Lauff, »Gewerkschaften und technischer Fortschritt« in: W. Schlaffke (H.), aaO., S. 269–297 sowie K. Palme, »Humanisierung des Arbeitslebens – Zielsetzungen, Forderungen und Durchsetzungsstrategien« in: ebd., S. 298–338.

35 Implizit oder explizit findet sich diese Kritik bei fast allen Autoren des von Schlaffke herausgegebenen Sammelbandes. Beispielhaft sei genannt W. Ohm, »Gewerkschaften und Rechtspolitik« in: W. Schlaffke (H.), aaO., S. 346.

36 F. Haug, »Was hat materialistische Psychologie mit Arbeit und Arbeitslosigkeit zu tun?« in: Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, aaO., S. 126.

37 Vgl. hierzu: U. Stoltenberg, »Kooperation Hochschule-Gewerkschaften« in: dies., aaO., S. 13–31.

Diese Schwierigkeiten werden allerdings in der vorliegenden Literatur sehr kontrovers diskutiert. So befürchten Autoren, die den Arbeitgeberverbänden nahestehen, daß sich die Gewerkschaften durch die Zusammenarbeit mit den Wissenschaftlern im Rahmen solcher Projekte gegenüber den Arbeitgeberverbänden Informationsvorsprünge verschaffen, ihre machtpolitische Stellung in den Betrieben ausbauen und verstärkt Einfluß auf die staatliche Forschungspolitik ausüben[38]. Autoren der »anderen Richtung« befürchten, daß die Wissenschaftler bei ihrer Arbeit die Arbeitnehmerinteressen ganz ausklammern oder selbst definieren bzw. neue Verfahren einführen wollen, ohne die geltenden tariflichen Regelungen und die Rechte der betrieblichen Interessenvertretungen zu respektieren[39].

Während die zuerst genannten Autoren die Einflußnahme der Gewerkschaften auf Bildung und Wissenschaft vehement ablehnen[40], sprechen sich Autoren die eine Kooperation zwischen Hochschulen und Gewerkschaften befürworten, für die »Aufhebung der Trennung zwischen der Entscheidungskompetenz für die Entwicklung von Qualifikationsstrukturen und Arbeitsplatzstrukturen«[41] aus, um die unzureichende Kopplung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem über den Arbeitsmarkt aufzuheben und so auch das Risiko, arbeitslos zu werden, für die Arbeitnehmer zu reduzieren.

Die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Gewerkschaften kann sich nur dann fruchtbar gestalten, wenn beide Kooperationspartner bereit sind, ihre Strukturen den neuen und veränderten Problemen anzupassen und auch die Gewerkschaften Bequemlichkeit, Trägheit, theoriefeindlichen Pragmatismus, bürokratisches und administratives Denken in den eigenen Reihen bekämpfen[42]. Damit die Auseinandersetzung zwischen Gewerkschaften und Hochschulen nicht erst beim fertigen wissenschaftlichen Produkt beginnt, sollte die Kooperation mit den Hochschulen integraler Bestandteil der Gewerkschaftspolitik werden[43].

Eine verstärkte Arbeitnehmerorientierung der Wissenschaft kann nicht nur dazu beitragen, »die Interessen der arbeitenden Menschen an einer Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen« zu artikulieren, sondern insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Krisen »die Grenzen solcher Verbesserungen fixieren« und darüber hinaus »zeigen, daß solche Grenzen eben nicht natürliche«[44] sind, sondern als Resultat vergangener und gegenwärtiger Auseinandersetzungen unterschiedlicher Interessengruppen betrachtet werden müssen.

38 Vgl. hierzu K. Palme, aaO., S. 298–338.
39 Vgl. G. Leminsky, »Erfahrungen bei der Verwertung und Umsetzung von Wissenschaft im Arbeitnehmerinteresse« in: dies., aaO., S. 32–41.
40 So zum Beispiel W. Schlaffke, »Bildung und Wissenschaft im Dienste der Gewerkschaften« in: ders., aaO., S. 379–411.
41 Vgl. H. Aust/H. Eskamp, »Studienreform als Gesellschaftspolitik. Rahmenbedingungen für eine Veränderung der Hochschulausbildung zur Berufsausbildung« in: Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg (H.), aaO., S. 148.
42 Vgl. G. Leminsky, aaO., S. 39.
43 Für Bemühungen von seiten der Gewerkschaften, den Organisationsgrad von Hochschulangehörigen zu erhöhen, vgl. K.-J. Biebak/H. Milz, »Zur Bedeutung der gewerkschaftlichen Organisierung von Wissenschaftlern für die Kooperationsbeziehungen zwischen Gewerkschaften und Hochschule« in: Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg (H.), aaO., S. 42–75.
44 Hierzu W. D. Hund, »Der wissenschaftliche Arbeitsbegriff und die Arbeitsorientierung der Wissenschaften. Fünf Thesen« in: dies., aaO., S. 166–182.

SPANNUNGSFELD KOMMUNALPOLITIK

Aufgezeigt anhand von Neuerscheinungen

Von Klaus Zimniok

In kaum einem anderen politisch-administrativen System haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten so durchgreifende Änderungen vollzogen wie auf der kommunalen Ebene. Die Gemeinden sehen sich als die Träger des kommunalen Lebens einer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und nicht zuletzt einer politischen Entwicklung gegenübergestellt, die sie weder zu steuern noch selbst zu analysieren vermögen. Dies und die problematischen Folgen und Wechselwirkungen einer wachsenden Vernetzung zwischen vielen Einflußfaktoren, wie etwa einer zunehmenden Zentralisierung in Verwaltung und Wirtschaft, in Technologie und Politik auf die kommunale Ebene zu untersuchen, wird daher zu einer gewichtigen Aufgabe der Politikwissenschaft.

Nach Herbert Uppendahl[1] besteht sie »in der Identifikation und Analyse jener sozialen Strukturelemente, die sich durch ihre intergesellschaftliche Existenz, ihre relative raumzeitliche Stabilität, ihre Bedeutung für die Gestaltung und Steuerung des öffentlichen Lebens und durch ihre Eigenschaft auszeichnen, sich den wandelnden Bedürfnissen der modernen Gesellschaften stets von neuem anzupassen«.

In beinahe allen zivilisatorisch organisierten Staaten der Welt läßt sich dabei unschwer die kommunale Selbstverwaltung oder Selbstregierung als ein bedeutsames Strukturelement erkennen. Schon von jeher wurde ein beachtlicher Teil administrativer und politischer Arbeit auf der Kommunalen Ebene geleistet, wenn auch im europäischen Bereich von unterschiedlicher Intensität. Dennoch lassen sich ungeachtet nationaler Grenzen Gemeinsamkeiten aufzeigen: Die Gemeinden nehmen in nicht unerheblichem Umfang teil an dem Aufgabenzuwachs des Staates und partizipieren an seinem Funktionszuwachs. Man mag diese in den Industriestaaten Westeuropas allgemein zu beobachtende Entwicklung[2] begrüßen oder nicht, sie übernehmen neben den klassischen Sicherungsfunktionen immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge und – unter welchem Vorzeichen auch immer – eine (Um-)verteilung materieller und kultureller Güter. Die Auswirkungen auf die kommunale Ebene sind vorerst nur unzulänglich abzuschätzen, da es an diesbezüglichen Untersuchungen noch weitgehend fehlt.

Um so verdienstvoller ist die empirische Untersuchung von Gerd Schmidt-Eichstaedt[3], der auf Anregung des Deutschen Städtetages einem für die Gemeinden be-

1 Herbert Uppendahl, *Anatomie einer Kommunalreform. Lokale Selbstregierung in England und Wales.* Band 18 der Sozialwissenschaftlichen Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Königstein/Ts 1981. Verlag Anton Hain Meisenheim GmbH.

2 Siehe Ernst Forsthoff, »Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre« in: *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung.* Stuttgart 1959. S. 52 f.

3 Gerd Schmidt-Eichstaedt, *Bundesgesetze und Gemeinden. Die Inanspruchnahme der Kommunen durch die Ausführung von Bundesgesetzen.* Band 65 der Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1981. Verlag W. Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag.

sonders gravierenden Problem nachgegangen ist: der Auswirkungen einer ausufernden Gesetzgebung des Bundes auf die Kommunen. Untersucht wurde in 19 Städten der Bundesrepublik mit mehr als 80 000 Einwohnern, wie sich im Zeitraum von 1970 bis 1977 Bundesgesetze auf die Stellenpläne dieser Gemeinden ausgewirkt haben. Es geht also dabei vordergründig um Personalkosten. Zur Frage, welche Sach- und Investitionskosten der Bundesgesetzgeber bei den Gemeinden verursacht hat, steht eine derartige Untersuchung noch aus, doch die bereits vorgenommenen Erhebungen sind aufschlußreich genug[4].

Nicht weniger als 68 Bundesgesetze haben im Untersuchungszeitraum die Stellenpläne der Untersuchungsgemeinden beeinflußt. Die gleichen Gesetze sind im selben Zeitraum 513mal geändert worden. Dies alles führte zu folgenden Auswirkungen:

Die Anzahl der Stellen in den Stellenplänen der Untersuchungsgemeinden ist von 1970 bis 1977 (mit Ausnahme von Trier) infolge des Vollzuges von Bundesgesetzen absolut überall um 14,5 % gestiegen. Während 1970 im Durchschnitt der Untersuchungsgemeinde für 1000 Einwohner 18,3 Dienstkräfte benötigt wurden, waren es 1977 21,6. Dementsprechend stieg auch die finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden[5].

Dem steht gegenüber: Die Regelungsdichte der Bundesgesetzgebung und die verwaltungsrechtliche Kontrolle folgen aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, denen auch die Gemeinden unterliegen. Um im gesamten Bundesgebiet eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen, ist das Recht in allen wesentlichen Bereichen gleich zu handhaben, was enge und konkrete Normierungen voraussetzt[6].

Mögen auch die Finanzausstattungen der Gemeinden seit der Gemeindefinanzreform des Jahres 1969 verbessert worden sein, mit dem Erlaß immer neuer Bundesgesetze werden die Gemeinden zunehmend stärker in ihrer Handlungsfreiheit eingebunden, was eine weitgehend ermessensfeindliche Verwaltungsrechtsprechung noch verstärkt. Der Freiraum kommunaler Selbstverwaltung wird immer kleiner, so daß manche von einer Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG sprechen[7].

Die Reformvorschläge von Schmidt-Eichstaedt zielen daher neben einer Ergänzung des abstrakten Normenkontrollverfahrens nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung vornehmlich auf eine Neuregelung des Verwaltungsermessens in einer gemeinsamen Verwaltungsprozeßordnung.

4 Siehe auch: Karl Hillermeyer, »Eindämmung der Gesetzesflut« in: *BaVBl.* 1978, 321; Hartmut Steinbach, »Die Gesetzesflut. Einige betrübliche Betrachtungen zu einem aktuellen Thema« in: *Der öffentliche Dienst*, 1978, 69; Horst Sendler, »Normenflut und Richter« in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1979, 227; Klaus Lange, »Eindämmung der Vorschriftenflut im Verwaltungsrecht?« in: *DVBl.* 1979, 533; F. Kübler, »Kodifikation und Demokratie« in: *JZ* 1969, 645 und Hermann Maassen, »Die Freiheit des Bürgers in einer Zeit ausufernder Gesetzgebung« in: *NJW* 1979, 1473.

5 Siehe auch: Gerhart Zeitel, »Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung« in: *AfK* 1970, 1 ff. und F. L. Knemeyer, »Gewährleistung des notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraums der kommunalen Selbstverwaltung« in: *NJW* 1980, 1140 f.

6 Vgl. Hans-Jochen Vogel, »Zur Diskussion der Normenflut« in: *JZ* 1979, 322.

7 Manfred Rommel, »Zur Lage der Kommunalverwaltung nach 30 Jahren Grundgesetz« in: *DÖV* 1979, 364; Rüdiger Voigt, »Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraums« in: *Städte und Gemeindebund*, 1977, 136 f. und Eberhard Laux, »Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre« in: *AfK* 1970, 217 ff.

Zu den einschlägigen Gesetzen, die zwischen 1970 und 1977 erlassen wurden, gehören das Bundesbaugesetz, das Wohngeldgesetz, das Städtebauförderungsgesetz und die Wohnungsbaugesetze. Mit dieser Materie befassen sich K. H. Biedenkopf und Meinhard Miegel[8]. Sie bringen mit anderer, wenn auch nicht wertneutraler Zielsetzung eine übersichtliche Bestandsaufnahme, die allerdings von der aufgezeigten Problematik kaum etwas spüren läßt.

Die einschneidensten Eingriffe erfuhr die kommunale Ebene durch die Veränderung ihres Gebietsstandes. Diese territoriale Neuordnung, landläufig als »Gebietsreform« bezeichnet, faßte vornehmlich bisher selbständige Gemeinden zu Groß-, Verbands- und Samtgemeinden, zu Verwaltungsgemeinschaften und dergleichen zusammen.

Dafür gibt es mehrere Gründe. In unserem Zusammenhang ist mit Herbert Uppendahl[9] auf die Feststellung zurückzugreifen, daß mit dem Wachsen kommunaler Aufgaben und Dienstleistungen ein steter Autonomieverlust bei den Gemeinden zu verzeichnen ist. Funktionsgewinne und Autonomieverlust gehen somit als zwei »diametrale Aspekte« Hand in Hand. So gesehen sind die Gebietsreformen der Versuch des Staates und der Parlamente, die Leistungsfähigkeit der (überlasteten und oft überforderten) Gemeinden zu steigern. Dieser bisher noch nicht abgeschlossene Prozeß ist nicht auf die Bundesrepublik begrenzt, wie ein Blick auf andere europäische Staaten zeigt[10].

Nur Italien hat sich bisher zu keiner einheitlichen Kommunalreform verstehen können, wohl deshalb, weil die Aufgabe der Gemeindeneugliederung in die Zuständigkeit der Regionen fällt. In Dänemark zum Beispiel sind von 1388 Gemeinden im Jahre 1961 1974 nur mehr 274 übrig geblieben, in Schweden von 2500 im Jahre 1950 278 im Jahre 1974, ihre Zahl sank in Großbritannien von 1347 (1950) auf 410 (1974). In der Bundesrepublik gab es 1959 24 512, fünfzehn Jahre später nur noch 14 242 Gemeinden.

Es bleibt fraglich, ob allein die geographische Größe einer Gemeinde Gewähr für eine entsprechend erhöhte Leistungskraft bietet, da auch andere Kriterien, auf die noch eingegangen wird, mitbestimmend sind. Daher verdient Uppendahls Untersuchung der integrierenden Territorial-, Funktional- und Organisationsreform besondere Beachtung, zumal diese Reform in Kanada, Italien, Australien, Afrika und Neuseeland als Vorbild dient und die Kommunalreformen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein stark beeinflußt hat.

In der Bundesrepublik geriet, wie H. Naßmacher und K.-H. Naßmacher[11] feststellen, die Gebietsreform, begonnen in der Absicht, Effektivität und Integrationswert bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu sichern, »gegen Ende des Entscheidungsprozesses mehr und mehr zwischen parteitaktische und technokratische Maßstäbe«[12]. Hinzu kam die wachsende politische Aktivität weiter Bevölkerungskreise,

8 Kurt H. Biedenkopf und Meinhard Miegel, *Wohnungsbau am Wendepunkt. Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, Band 2 der Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Stuttgart 1978. Verlag Bonn Aktuell GmbH.

9 Herbert Uppendahl, aaO., S. 3.

10 Ebenda.

11 H. Naßmacher und K.-H. Naßmacher, *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik*, Band 877 der Uni-Taschenbücher, Opladen 1979. Leske Verlag + Budrich GmbH.

12 Siehe dazu auch Eberhard Laux, »Die kommunale Gebietsreform. Ein Literaturbericht« in: *AfK* 1973, 235.

die mit »Bürgerinitiativen« und anderen Vereinigungen ein weiteres Spannungselement in die sowieso schon konfliktgeladene Situation brachte. Einzelne Länder – wie Niedersachsen mit dem »Bürgerantrag«, Rheinland-Pfalz mit der »Bürgerinitiative«, Nordrhein-Westfalen mit der »Bezirksverfassung« und Baden-Württemberg mit der »Ortsverfassung« – haben versucht, diesem Trend durch Änderung ihrer Kommunalverfassung zu begegnen, jedoch wohl kaum mit dem erhofften Erfolg, wie sich jetzt zeigt.

Davon ausgehend untersuchen H. und K.-H. Naßmacher die kommunalpolitischen Probleme der Gegenwart in den Gemeinden der Größenordnung von 20 000 bis 50 000 Einwohnern, was zu begrüßen ist, nachdem sonst das Augenmerk zumeist den Großstädten und Ballungsräumen gilt. Sie kommen bei den Entscheidungen und Einflußnahmen über die besonders wichtigen Bebauungspläne zu folgendem Ergebnis: »Die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland stehen in einem vielfältigen Beziehungsgeflecht mit wirtschaftlichen Entwicklungen, gesellschaftlichen Anforderungen und politischen Entscheidungen, bei denen die verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems im Rahmen eines Finanz-, Planungs- und Politikverbundes zusammenwirken und die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen sich in keinem Falle der ›Macht‹ einer einzelnen Institution zurechnen lassen[13].«

Mit Machtverteilungsproblemen in den Gemeinden befaßt sich, gestützt auf zahlreiche Befragungen, Klaus Arzberger[14]. Er geht davon aus, daß die Kommunalpolitik nach den Jahren des »Wiederaufbaus« und der relativen Ruhe zu einem Feld intensiver politischer Auseinandersetzungen geworden ist, wobei die politisch Verantwortlichen durch die gestiegene Sensibilität und Mobilisierbarkeit bestimmter Gruppen von Bürgern unter einen erhöhten Rechtfertigungsdruck geraten und kommt zu dem Ergebnis, nach wie vor seien es hauptsächlich die Angehörigen der Mittel- und Oberschichten, die ihren Forderungen Nachdruck verleihen könnten. Dürfen angesichts starker Gewerkschafts- und linker Kreise in der Kommunalpolitik dabei gewisse Vorbehalte angemeldet werden, so weitere, daß »diese ungleiche Verteilung der Chancen zur Durchsetzung von Interessen« noch dadurch verstärkt werde, »daß es in qualitativer (nicht in quantitativer) Hinsicht gewissermaßen eine ›natürliche‹, durch den gleichen Bildungsgrad bedingte Übereinstimmung zwischen den Mittel- und Oberschichten auf der einen und den kommunalpolitisch Mächtigen auf der anderen Seite« gebe, wenn auch die Befragungen dafür sprechen mögen.

Der Einblick in das Denken und Handeln der lokalen »Eliten« in Politik, Wirtschaft und Verwaltung und inwieweit sich ihre und die Zielvorstellungen der »Bürger« decken, welche Rolle dabei die lokale Presse spielt, ist aufschlußreich und zeichnet diese Veröffentlichung besonders aus.

Zur Abrundung wird mancher gern zu Rudolf Burger[15] greifen, der in seiner besonders sorgfältig gearbeiteten und detaillierten Dissertation, die im Rahmen eines Projektes des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung entstanden ist, erstmals in der Schweiz Wahlprozesse darstellt: Er unter-

13 H. und K.-H. Naßmacher, aaO., S. 145.

14 Klaus Arzberger, *Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik*. Band 67 der Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1980. Verlag W. Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag.

15 Rudolf Burger, *Vom Kandidaten zum Einwohnerrat. Untersuchungen zur repräsentativen Demokratie auf Gemeindeebene in den Kantonen Aargau und Basel-Land*, Band 5 der Züricher Beiträge zur Politischen Wissenschaft. Frauenfeld 1980. Verlag Huber.

sucht anhand der Einwohnerratswahlen 1973 und 1977 in den Gemeinden des Kantons Aargau und der Jahre 1971 und 1975 in den Gemeinden des Kantons Basel-Land Probleme der Rekrutierung, Aufstellung und Wahl von Kandidaten für Gemeindeparlamente und zeigt, welche Akteure, Parteien oder parteiunabhängige Gruppen sich mit welchem Erfolg beteiligen und welche Kandidaten mit welchen Motiven Chancen haben. Es sind vor allem die bereits politisch erfahrenen Bewerber, und man gewinnt den Eindruck, daß in der Schweiz der Einstieg in die Politik auf der Gemeindeebene schwierig ist.

Der Ruf nach umfassenden Konzeptionen in Theorie und Planung einerseits und das Anliegen einer Dezentralisierung andererseits führt zu einem Spannungsverhältnis, das als eines der bedeutenden Probleme der Gegenwart gilt. Es läßt sich aus wissenschaftlicher Sicht als das Problem der Kontrolle großer Systeme formulieren, an dem international gearbeitet wird. Doch die Sozialwissenschaft steckt dabei noch in den Anfängen, was vor allem in den forschungserschwerenden Eigenschaften des sozialwissenschaftlichen Gegenstandsbereiches selbst begründet liegen mag, nämlich hoher Komplexität, rascher Wandel und insbesondere die Reflexivität sozialer Prozesse.

In der Schriftenreihe »Interdisziplinäre Systemforschung« legen Lothar Albertin und Norbert Müller ein Buch[16] als Herausgeber vor, das in seinen einzelnen Abhandlungen auf durchwegs hohem intellektuellen Niveau mit Erfolg versucht, in Form eines Ausschnittes aus dem aktuellen Forschungsstand im deutschsprachigen Raum den Schnittpunkt der drei Problemlinien – wachsender Problemdruck, Kontrolle großer Systeme und spezifische Schwierigkeiten im sozialwissenschaftlichen Gegenstandsbereich auszuleuchten.

In welcher Breite und Vielschichtigkeit die Probleme der kommunalen Selbstverwaltung anstehen, erweist nicht zuletzt auf über 300 Seiten die Bibliographie von Anton Remke[17]. Auf sie wird gern zurückgreifen, wer auf kommunaler Ebene zu arbeiten hat oder einschlägig interessiert ist.

16 Lothar Albertin und Norbert Müller (H.), *Umfassende Modellierung regionaler Systeme – Probleme, Modelle, Praxisbezug*, Schriftenreihe Interdisziplinäre Systemforschung. Köln 1981. Verlag TÜV Rheinland GmbH.

17 Anton Remke, *Probleme der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Bibliographie*. Band 9 der Sozialwissenschaftlichen Studien zur Stadt- und Regionalpolitik. Königstein/Ts 1979. Verlag Anton Hain Meisenheim GmbH.

RECHT, STAAT UND POLITIK IN SCHWARZAFRIKA

Ein Überblick über die neuere französische Afrikaliteratur

Von Heinrich Scholler

Die nachfolgende Untersuchung erstreckt sich auf die Jahre 1978 bis 1981 und behandelt ausschließlich monographische Veröffentlichungen französischen Ursprungs mit einem gesamtafrikanischen Aspekt. Aus diesem Grunde müssen Einzeldarstellungen zu afrikanischen Ländern oder isolierten Problemkreisen außer Betracht bleiben. Außerdem wird vom Thema her die Darstellung auf Recht, Staat und Politik in Afrika beschränkt, also alle anderen Aspekte vernachlässigt. Die damit verbundene Reduktion des Gesichtskreises muß aus Gründen des knappen Raumes in Kauf genommen werden.

Eine dominierende Rolle spielt bei dieser Art Literatur weiterhin die Bibliothèque Africaine et Malgache. Auf die Veröffentlichungen in dieser Reihe soll aber erst am Ende eingegangen werden, da zunächst eine neue Reihe vorzustellen ist.

Unter der Leitung von Gérard Conac (Université de Paris I) ist die Reihe *La Vie du Droit en Afrique* ins Leben gerufen worden. Die ersten beiden Veröffentlichungen aus dem Jahr 1940 stellen eine Zusammenfassung des francophonen afrikanischen Verfassungsrechts einschließlich des Verfassungsrechts von Madagaskar und des Verwaltungsrechts dar. *La Vie du Droit en Afrique* – Collection dirigée par Gérard Conac: *Les Institutions Administratives des Etats Francophones d'Afrique Noire,* Paris 1979; *Les Institutions Constitutionnelles des Etats d'Afrique Francophone et de la République Malgache,* Paris 1979. *Les Institutions Constitutionnelles* enthalten Beiträge zur allgemeinen Entwicklung des afrikanischen Verfassungsrechts (Conac, S. 1) und zu besonderen verfassungsrechtlichen Problemen, wie der Rechtsstellung der Staats- und Regierungschefs (Cadoux, S. 69), den Parlamenten (Desouches, S. 95), der Verfassungsgerichtsbarkeit (Moderne, S. 185), den status activus-Rechten (Leclercq, S. 223), dem Föderalismus (Conac, S. 248) und der verfassungsrechtlichen Revisionsklausel (Prouzet, S. 281). Die *Institutions Administratives* sind ganz ähnlich aufgebaut, wenn auch Madagaskar nicht behandelt wird. Nach einer Einleitung von Conac zur Entwicklung der Verwaltung in Schwarzafrika und Betrachtungen von Plantey über die Verwaltungen in Afrika folgen Beiträge zur Organisation des Präsidentialamtes und der interministeriellen Koordinationsmechanismen (Gautron/Balans, S. 15), der Organisation der Ministerialverwaltung (Asso, S. 27), der Planung der Bodenreform (Jacquot, S. 65). Andere Beiträge befassen sich mit der lokalen Verwaltung (Prats, S. 133) und den traditionellen afrikanischen Autoritäten (Le Roy, S. 105 sowie S. 145). Die gerichtliche und die verwaltungsrechtliche und die Finanzkontrolle schließen diesen Band ab (Breton, S. 249; Bockel, S. 197).

Im Unterschied zu den früheren Veröffentlichungen von Gonidec in der Bibliothèque Africaine et Malgache, Bd. 1: *Le Droits africains (Evolution et sources)* und Bd. 8: *L'Etat Africain (Evolution – Fédéralisme – Centralisation et décentralisation – Panafricanisme)* sind die beiden neuen Veröffentlichungen durch eine Konzentration der Thematik, einerseits auf das afrikanische Verwaltungsrecht bzw. auf

das Verfassungsrecht, andererseits durch eine Diversifikation der Autoren und eine topische Betrachtung der Gegenstände gekennzeichnet. Dadurch dringt man leichter zu den zentralen Themen des afrikanischen Verwaltungs- und Verfassungsrechts vor, wie z. B. das Präsidialamt und die interministerielle Koordination (Goutron/Balans) oder die Einpassung traditioneller Staats- und Verwaltungsformen in die moderne Staats- und Verwaltungsorganisation (Prats und Le Roy). Andererseits geht natürlich die Systematik der Darstellung Gonidecs etwas verloren, und es wird schwerer, sich im Aufbau der Verwaltung zurechtzufinden.

Im Anschluß an die eben erwähnten beiden Sammelwerke ist ebenfalls unter der Leitung von Conac das Colloquium der Sorbonne zum gleichen Thema »La vie du Droit en Afrique« erschienen. Das Werk trägt den Titel *Dynamiques et finalitès des Droits africains* (Economica, Paris 1980). Während in den beiden ersten Veröffentlichungen über afrikanisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht fast ausschließlich Afrikaner mitgewirkt haben, ist dieses Werk das Ergebnis eines internationalen Symposiums. Von ausländischer Seite haben daran mitgewirkt: Allot, Rüdiger Schott, Vanderlinden, Fall, Sacco und Calliano. Das Colloquium und die Veröffentlichung sind nach sechs Themenkreisen aufgebaut; nach einer Einleitung von Conac folgen fünf Beiträge zu den äußeren Einflüssen zum afrikanischen Recht, nämlich diejenigen des englischen, des französischen, des italienischen Rechts (Sacco, S. 26) sowie des sozialistischen Rechts (Crespi).

Abschließend wird von Calliano der ägyptische Zivilrechtscode als Mittel der Verbreitung europäischen Rechtsdenkens untersucht (S. 50). Der zweite Abschnitt widmet sich dem Thema »Recht und Entwicklung«. Die Thematik des Familienrechts und der Sozialpolitik in Ghana (Daniels, S. 75 und Powels, S. 157) und des Eherechts allgemein (Powels, S. 157) schließt sich an. Zwei Beiträge befassen sich mit dem Bodenrecht in der Elfenbeinküste und Senegal, zwei weitere mit Strafrechtspolitik, der Rechtsprechungsgewalt und der Justiz (Costa, Lascoux, S. 160, U. Quardagni, S. 209). Der dritte Abschnitt steht unter dem Thema »Recht und Authentizität«. Ein Beitrag über den Authentizitätsbegriff in Zaire eröffnet diesen Abschnitt (S. 229), der sich vorwiegend dem nichtstaatlichen Recht widmet (Snyder/Senegal, S. 259, Schott/Nord-Ghana, S. 279, Verdier/francophones Afrika, S. 307). Der vierte Abschnitt, der etwas knapp geraten ist, beschäftigt sich mit »Recht, Sozialismus und Revolution«. Er wird durch einen knappen Artikel von Vanderlinden über Recht und Revolution in Äthiopien eingeleitet (S. 331). Ein weiterer Artikel über Sozialismus in Tanzania (de Goudussen, S. 337) folgt; abgeschlossen wird der Abschnitt durch einen Beitrag über Sozialismus und Marxismus und den afrikanischen Konstitutionalismus (S. 358). Der vorletzte Abschnitt behandelt »Recht, Verfassungsstaat und Nationalismus«. Die Effektivität der afrikanischen Verfassungen wird von Conac behandelt (S. 385), während Lavroff sich mit den Tendenzen des neuen afrikanischen Konstitutionalismus beschäftigt (S. 414). Der Einfluß der Idee der nationalen Einheit auf die politischen Institutionen in Kamerun schließt diesen Abschnitt (S. 442), der auch eine Modelluntersuchung von Panter-Brick enthält. Mit der Frage, ob in Afrika ein neues Recht in der Entstehung begriffen ist, schließt die Veröffentlichung. Eine Zusammenfassung der Debatten ist von Desouches redigiert.

Mit diesem Symposium und der Veröffentlichung der Beiträge hat die französische Politische Wissenschaft und die Wissenschaft vom afrikanischen Recht einen wichtigen Beitrag zur internationalen Beschäftigung zu diesem Gegenstand geleistet.

Es ist hier nicht der Platz, die einzelnen Beiträge detaillierter zu würdigen. Angemerkt sei aber, daß auch die beiden Veröffentlichungen *Les Institutions Constitutionnelles des Etats d'Afrique Francophone et de la Republique Malgache* und »*Les Institutions Administratives des Etats Francophones d'Afrique Noire* mit nützlichen bibliographischen Zusammenstellungen schließen.

Von P.-F. Gonidec ist im Jahr 1978 die zweite Auflage des Werkes *Les Systèmes politiques Africains* in völlig überarbeiteter Form als Band 27 der Reihe »Bibliothèque Africaine et Malgache – Droit, Sociologie Politique et Economie« erschienen. Die neue Auflage vereinigt die beiden getrennten Bände der ersten Auflage (Bd. 1, 1971 = Bd. 14, Bd. 2, 1974 = Bd. 23). Der systematische Ausgangspunkt veranlaßt den Autor, einige historische Entwicklungsgänge zu eliminieren, um der Systematik dienlich sein zu können. Insofern bleiben die beiden Bände der ersten Auflage weiter von Interesse. Die zweite Auflage enthält aber auch neue Elemente, so z. B. die stärkere Betonung der politischen Kräfte innerhalb der afrikanischen Staaten. Es wurde auf den Discours Politique, der sich vor allem in der afrikanischen Ideologie ausdrückt, stärker abgehoben, ohne daß der Verfasser sich in rein politischen Theoremen verloren hat, so in Teil 3 und 4. Die Anlage der ersten Auflage ist beibehalten, nach welcher alle afrikanischen Staaten ohne Rücksicht auf den kolonialen Ausgangspunkt herangezogen wurden. Deshalb ist auch Nordafrika, sind auch die anglophonen afrikanischen Staaten mitberücksichtigt. Allerdings überzeugt der Hinweis des Verfassers nicht, daß er diesen universellen Ansatzpunkt durch die Encyclopédie Politique et Constitutionnelle mit anstreben möchte (erschienen bei Editions Berger-Levrault).

Die letzte Veröffentlichung ist 1974 über Mali erschienen und stammt von Edmond Jouve. Bis zu diesem Zeitpunkt lagen zwanzig monographische Behandlungen afrikanischen Verfassungsrechts innerhalb der Reihe »Serie Afrique« vor. Afrika betreffende Veröffentlichungen befinden sich auch in der Encyclopédie Administrative bezüglich Marokko, Senegal, Kamerun, Nigeria, Algerien, Gabun und Elfenbeinküste. Der relativ erfolgreiche Ansatz dieser Enzyklopädie ist jedoch früh steckengeblieben und die erschienenen Hefte sind überaus veraltet. Gleichzeitig verweist Gonidec auf eine weitere Reihe »Les Nouvelles Editions Africaines«, die sich aber erst in Vorbereitung befindet. Die Zusammenschau, die in der zweiten Auflage des Werkes *Les Systèmes Politiques Africains* vorgelegt wird, soll der Verfassungsvergleichung, den vergleichenden politischen Studien dienen, soll aber auch gleichzeitig der Sache der afrikanischen Einheit förderlich sein. In seiner Einleitung räumt Gonidec ein, daß Studien über afrikanisches Recht und afrikanische politische Systeme häufig an »Eurozentrismus« leiden. Er sieht einen Ausweg nicht in der Vernachlässigung der europäischen theoretischen Ansatzpunkte, sondern in der Betonung des Environnements und des Milieus in Afrika. Damit wird eine Totalität in der Betrachtung angesteuert, die auf der anderen Seite zu Vergröberungen führen muß. Die Verbindung von Totalität der Betrachtung und das Abheben auf die sozio-ökonomische Struktur verbindet Gonidec mit der Betonung der Komplexität der Phänomene, um der Gefahr der Simplifizierung zu entgehen. Komplexität und Totalität der Betrachtungsweise sollen auch das Element der internationalen Politik ins Spiel bringen. Hinsichtlich des Entwicklungsproblems unterscheidet er zwei essentiell verschiedene Formen der Veränderung: die quantitative, die meist in den Vordergrund gerückt wird, und eine qualitativ-politische. Im Gegensatz zu Duverger betont aber Gonidec, daß Ideologien als Phänomene der ökonomischen Basis »folgen«,

aber nicht »sekundär« seien (S. 13). Hierzu bemüht er mehrere Zitate von Engels: So verwundert auch nicht seine relativ veraltete Sicht der politischen Entwicklung: »Le développement politique est un processus de lutte continue à travers lequel les forces sociales progressistes ou révolutionnaires de pays du Tiers Monde sieffor'cent d'effacer (pour ce qui cencerne le passé) les effets de domination exercés sur eux par les puissances étrangères ou de les écarter (pour le présent et l'avenir), de briser les forces sociales conservatrices, réactionnaire ou rétrograde, opposées au progrès économique et social, de construire et de consolider l'Etat (au sens sociologique et juridique du terme en s'appuyant sur le peuple)« (S. 3).

Auf dieser Grundlage werden die politischen Kräfte in afrikanischen Staaten untersucht und eine Synthese der inspirierenden Ideologien erarbeitet, zusammen mit der Darstellung von Strukturen und Funktionen der politischen Systeme. In einer Analyse des Discours Politique im dritten Teil werden die Charakteristika dieser Strukturen aufgearbeitet, um schließlich die Action Politique auch in internationalen Beziehungen darzustellen. Der letzte Teil (S. 287 ff.) umfaßt Abschnitte über die nationalen Befreiungsbewegungen, Afrika und die übrige Welt (UNO, Europa und die Ost-West-Spannung), die Probleme der afrikanischen Staaten als Entwicklungsländer und eine Darstellung der Wirtschaftssysteme der marxistisch-leninistischen Staaten. Die Arbeit schließt mit einer Untersuchung über Vollbeschäftigung und über Syndikalismus.

Zwei Bemerkungen seien hier herausgegriffen, um den Ansatz zu charakterisieren: Einen globalen (totalistischen) Ansatz rechtfertigt er gegen den Formalismus in anderen Werken, z. B. bei G. Conac über das präsidentielle System in Schwarzafrika (Tagung in Bordeaux 1977). Hier wird zu Unrecht der Erfolg formal-struktureller Betrachtung zurückgewiesen. Im Kapitel über die kulturelle Entfremdung, das dem Kapitel über das Recht auf Bildung folgt (S. 361 ff.), spricht Gonidec zu Recht von dem Phänomen eines wachsenden Buwußtseins der kulturellen Entfremdung. Sprache, Erziehung, Kultur und Recht sind auch nach der Unabhängigkeit Elemente fremden Einflusses geblieben. Er bemerkt, daß sich nur 10 % der Studenten für Agrarwissenschaften eingeschrieben haben (S. 365). Dieses Kapitel ist viel zu kurz gekommen; hier hätte wohl eine Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas über sein neomarxistisches Schema der kulturellen Entfremdung und des Identitäts- und Legitimitätsverlustes erfolgen müssen, wobei nicht gesagt sein soll, daß Habermas' Schema ein Lösungsrezept ist. Immerhin spielt der sozio-kulturelle Sektor eine entscheidende Rolle bei ihm, doch läßt er, wohl unzutreffend auch für Afrika, die Krisen immer noch im rein ökonomischen Bereich entstehen. In Afrika ist dies anders!

Bd. 39 der gleichen Reihe »Bibliothèque Africaine et Malgache« behandelt »*Le Controle d'Etat sur le Continent Africain* von Jean-Marie Breton (mit einem Vorwort von Paul-Marie Gaudemet und einem weiteren von P.-F. Gonidec). Diese komparative Studie ist vom Verfasser in den Jahren 1970 bis 1978 gefertigt worden. Er hielt sich in Kairo, Abidjan, Dakar, N'Djaména, Bangoille, Brazzaville und Yaunde auf. In seiner Einleitung bemerkt der Verfasser, daß alle Staaten ein System differenzierter und fundierender Kontrollen des funktionellen Apparates kennen: Verwaltungskontrolle, Finanzkontrolle, Wirtschaftskontrolle und politische Kontrolle bilden das »vielfältige Gesicht des Verwaltungsstaates«, womit Burdeau zum Ausdruck bringen wollte, daß der neue Leviatan einem neuen Humanismus dienstbar gemacht werde, weil seine Macht an Zwecke und kollektive Werte gebunden werde.

Im ersten Teil der Arbeit werden – nach einer allgemeinen Darstellung der Methode – der Tschad und die Elfenbeinküste behandelt. Es folgen Kamerun, Senegal und Ägypten. Dann wendet sich die Arbeit im zweiten Teil (S. 277), nachdem also das konkrete Material ausgebreitet ist, der allgemeinen Theorie der Kontrolle in den afrikanischen Staaten zu. Einschränkend muß gesagt werden, daß die nichtfrancophonen Staaten ohne Berücksichtigung bleiben, so daß insofern der Titel zu weit greift. Auch in dem nicht sehr umfangreichen Anmerkungsapparat des ersten Teiles werden Rechtsprobleme anglophoner Staaten nicht behandelt. Dieser Nachteil der verengten Betrachtungsweise tritt gerade an den neuralgischen und experimentellen Punkten afrikanischen Verwaltungskontrollrechts stark in Erscheinung. Wenn Breton (S. 384) von den Kontrollen durch besondere Gerichte (Verwaltungsgerichte) spricht, so betont er zu Unrecht, daß die Parlamentskontrolle einen nur marginalen Platz einnehme. Das ist richtig für die francophonen, unrichtig für die anglophonen Staaten, die Einrichtungen schufen, wie z. B. den Ombudsman in Sambia oder den parlamentarischen Untersuchungsausschuß in Tansania, um eine parlamentarische Kontrolle der Verwaltung zu errichten. Es kommt dann zu dem Dilemma der Extraorgankontrollen (Gerichtskontrollen) in Entwicklungsländern, das darin besteht, daß die Kontrollentscheidungen ohne Hilfe der politischen Autorität ineffektiv sind, die politische Autorität aber mangels Information durch gerichtliche Kontrolle sich im Nebel bewegt. Es müßte dann hier die Frage aufgeworfen werden, ob das angloamerikanische System der Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte dem französisch-kontinentaleuropäischen vorzuziehen sei. Das Interesse, das die Staaten Afrikas am System des bundesdeutschen Rechnungshofes oder der Cour Française des comptes haben, wird von hierher sehr verständlich. Eine weitere Schwäche der Arbeit liegt in der Natur der angelegten Forschung: Es wird zuwenig aus der Praxis der Kontrollmaßnahmen berichtet, der Autor stützt sich zu sehr auf die in Gesetzesblättern verkündeten, aber in der Wirklichkeit kaum wirksamen gesetzlichen Vorschriften. Trotz dieser Einwände ist die Arbeit für das Problem der Verwaltungs- und Staatskontrolle in Afrika und auch für die Verwaltungslehre afrikanischer Verwaltungssysteme ein unschätzbares Hilfsmittel. Hinzu tritt, daß der Verfasser in einem Annex sich noch mit den Kontrollsystemen in Benin, Zentralafrika, der Volksrepublik Kongo, im ehemaligen Gambia und in Zaire beschäftigt. Ein umfangreicher Index erleichtert das Arbeiten mit dem Werk. Eine Bibliographie ist vorangestellt, der ein Autorenindex, ein Index der erwähnten Organisationen und ein alphabetisches Schlagwortverzeichnis zusammen mit Angaben über die Gesetzestexte folgen.

Aus der erwähnten Reihe »Bibliothèque Africaine et Malgache« sind noch zwei Publikationen aus den Jahren 1979 und 1980 zu erwähnen. Der Mitherausgeber und Mitarbeiter von Gonidec, Albert Bourge, hat als Band 30 der Reihe zum Thema »La Politique de cooperation en Afrique« eine interessante Abhandlung über die Entwicklungskooperation zwischen Frankreich und Afrika geschrieben und im Band 33 der Reihe 1980 eigentlich dazu die historischen Unterlagen geliefert mit dem Werk *Le Général de Gaulle et l'Afrique Noire 1940 bis 1969*, Paris 1980. Hier werden die Entwicklungsstufen des Verhältnisses von Frankreich zu Afrika über den Zusammenbruch im Zweiten Weltkrieg hinweg bis zur Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten aufgezeichnet. Dieses Buch ist gerade für den Nichtfranzosen von besonders hohem Wert, da es hilft, die politischen Standpunkte zu verstehen, die sich in Frankreich in den letzten 40 Jahren als politische Konzeptionen vorgestellt haben und die in rascher Folge abgelöst wurden.

BUCHBESPRECHUNGEN

Eckhart SCHÜTRUMPF, *Die Analyse der Polis durch Aristoteles.* Amsterdam 1980. Verlag B. R. Grüner. 400 S., 90,– DM (Studien zur antiken Philosophie, Bd. 10).

Seit dem 16. Jh. herrscht in der Philologie die Auffassung vor, daß die acht Bücher der aristotelischen *Politik* kein einheitliches Ganzes darstellen. Im 19. Jh. wurde versucht, mehr oder weniger gewaltsam eine »Einheit« herzustellen: durch Ausscheiden vermeintlicher Interpolationen und Dubletten, durch Annahme von Lücken usw., oder es wurde die Uneinheitlichkeit und Widersprüchlichkeit des Ganzen den Schülern des Aristoteles zur Last gelegt, denen man vorwarf, sie hätten Aufzeichnungen des Lehrers nicht richtig herausgegeben, oder denen man Teile des Werkes oder auch alles zuschrieb.

Auf eine neue Grundlage wurde die Aristotelesforschung durch zwei (1912 und 1923 erschienene) Bücher von W. Jaeger gestellt. Er hat zu zeigen versucht, daß die verschiedenen, z. T. widersprüchlichen Konzeptionen, die sich in den philosophischen Werken des Aristoteles und so auch in der *Politik* finden, verschiedenen Stufen seines Denkens entsprechen. Jaeger selbst hat für die *Politik* eine platonnahe, spekulativ-konstruierende Phase angenommen (»Urpolitik«, Bücher I, III, VII und VIII), und eine spätere, der empirischen Forschung zugewandte Phase (»empirischer Block« der Bücher IV bis VI; Buch I galt ihm als Vorsatzstück aus späterer Zeit). Auf seinen Spuren, die dabei zu einem Trampelpfad ausgetreten wurden, ist mit der genetisch-analytischen Methode nun schon 60 Jahre lang an der *Politik* Schichtanalyse betrieben worden. Da historische Daten für die Werkgeschichte fehlen, blieb es jedem Interpreten überlassen, sich ein Bild von der geistigen Entwicklung des Aristoteles, von der Entstehung seiner *Politik* und von der endgültigen Form seiner politischen Philosophie zu machen. Heute besteht in diesen Fragen nicht mehr Übereinstimmung als zu Jaegers Zeiten, und Sch. weist mit Recht darauf hin, daß »das durchaus verständliche Mißbehagen« an der analytischen Methode zu einem Nachlassen des Interesses an der *Politik* geführt hat. Aber auch die »unitarische« Interpretation mit ihren Versuchen, eine durchgehende Einheitlichkeit der aristotelischen Gedanken zu Staat und Politik nachzuweisen, konnte keine überzeugenden Ergebnisse erzielen.

Der Autor findet einen neuen Ansatz, und dieser Ansatz ist so einfach, daß man erstaunt fragt, warum ihn nicht schon längst andere gefunden haben (leider beantwortet Sch. – ungewollt – diese Frage selbst). Er stellt fest, daß Aristoteles in den acht Büchern der *Politik* mehrmals eine Analyse der Polis gibt und dabei dem methodischen Grundsatz folgt, die Beschreibung eines zusammengesetzten Ganzen wie des Staates müsse zurückgehen auf die Bestimmung seiner »Teile«. Die Antworten des Aristoteles auf die Frage, wer »Teil« des Staates, also Bürger, ist, fallen sehr verchieden aus. Sch. will genau der Methode des Aristoteles folgen und dessen Analysen der Polis analysieren, jede für sich und ohne vorerst die Partien aus den verschiedenen Büchern miteinander in Beziehung zu setzen. Von diesem richtigen methodischen Ansatz aus kann er zeigen, daß Aristoteles den Staat immer wieder von verschiedenen Gesichtspunkten und Problemstellungen aus betrachtet und daß dementsprechend die »Teile« jeweils anders bestimmt werden, je nachdem, ob der Staat unter dem Gesichtspunkt der Autarkie, der Stabilität oder Angemessenheit der Verfassungsformen, der sozialen Gruppen und ihres gegenseitigen Kräfteverhältnisses, der Herrschaftsformen und Institutionen analysiert wird, ob die Natur als Norm für die richtige Struktur des Staates angesehen wird oder ob – in der Zeichnung des »Wunschstaates« – vom Glück der Bürger als Zweck des Staates ausgegangen wird. Der Verf. arbeitet verschiedene Betrachtungsweisen des Aristoteles heraus: eine funktionale, institutionelle, teleologische, organische und eine empirisch-deskriptive. Er stellt genau dar, wie Aristoteles jeweils die vom Bürger geforderten Qualitäten (freie Geburt, Besitz, Bildung, charakterliche Eigenschaften) ansetzt und in Beziehung bringt zu den quantitativen Verhältnissen zwischen den Gruppen im Staat.

Aber leider bleibt Sch. seinem eigenen guten methodischen Grundsatz nicht treu; er mischt schon bald die genetischen Aspekte in seine Analyse hinein und beginnt, die ein-

zelnen Partien miteinander daraufhin zu vergleichen, ob in dieser schon etwas da ist, was in jener noch nicht da war u. dgl. Seine Analyse büßt dadurch an Deutlichkeit ein, er verfällt in den Subjektivismus, den er mit Recht an den anderen Vertretern der genetischen Betrachtungsweise getadelt hat. Wie stark er ihr verhaftet ist, zeigen seine Thesen und Postulate, die letzlich dem 19. Jh. entstammen: Es müsse eine widerspruchslose Einheitlichkeit der aristotelischen Auffassung geben, seine Gedanken müssen sich geradlinig entwickelt haben. Da seine Analysen der aristotelischen Aussagen (denen man wohl weithin zustimmen kann) diesen Thesen nicht entsprechen, borgt er sich schließlich auch sein Schlußurteil aus dem Repertoire des 19. Jhs.: Aristoteles ist nicht mehr dazu gekommen, seiner *Politik* die gewollte letzte und endgültige Gestalt zu geben; wäre er zu dieser Endredaktion gekommen, dann hätte er manche Teile, die wir jetzt lesen, nicht aufgenommen, sondern als überwundene Vorstufen ausgeschieden.

Aber woher wissen wir, daß Aristoteles es so gewollt hat? An Sch. läßt sich deutlich sehen – und das ist das Lehrreiche an seinem Buch – wie sehr eine jahrzehntelang dominierende Methode den Blick für fruchtbare Neuansätze verstellt. Er hat einen solchen methodischen Ansatz. Sein Material, die aristotelischen Texte, führt ihn gleichsam von selbst weiter, so daß er z. B. feststellen kann, daß Aristoteles an einer Stelle (in V) die Problemstellung auf die Politiker bezieht, daß er den Praktikern der Politik aus historischem Erfahrungsmaterial sehr konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung der Verfassung gibt, daß er aber anderswo (in III) sagt, die Konzentration auf die politische Praxis sei eine Beschränkung der umfassenden philosophischen Behandlung des Phänomens, und daß wieder anderswo (in II) die Argumentationsweise des Aristoteles beeinflußt ist von den fremden Theorien, mit denen er sich gerade auseinandersetzt. Der Autor erkennt die Relevanz dieser Aussagen, die er nebenbei macht, weil sie von selbst aus dem Text herauswachsen, nicht. Man könnte mehr an solchen Beobachtungen sammeln: Manche Partien oder Bücher der *Politik* wirken fast populärwissenschaftlich, sie haben den sprachlichen Duktus literarischer Texte, andere wirken trocken-systematisch. Wenn man schon erkannt hat, daß Aristoteles verschiedene Intentionen hat (philosophisches Durchdenken eines Phänomens, Ratschläge für die politische Praxis usw.), so liegt die Frage nicht fern, ob verschiedene Partien der *Politik* nicht für ein jeweils anderes Publikum bestimmt waren (für Philosophiestudenten, für »gebildete Laien«, für Praktiker). Das Bild der Polis und ihrer Bürger muß anders sein je nachdem, von welchem Standpunkt sie angesehen werden und mit welcher Intention es jemandem entwickelt wird. Es gibt keine Begründung für das Dogma, daß Aristoteles diese Bilder, so verschieden sie sein mögen, nicht zur gleichen Zeit hätte zeichnen können, sondern daß er sich dazu erst von platonnaher Spekulation zu empirischen Realitätsbezug (oder umgekehrt) hätte entwickelt müssen.

Salzburg — Joachim Dalfen

Michael W. Fischer, *Verheißungen des Glücks. Studien zur Rechts- und Sozialphilosophie des Fortschritts.* Frankfurt a. M./Bern 1982, Peter Lang. 249 S. 57,– sfr. (Salzburger Schriften zur Rechts-, Staats- und Sozialphilosophie 3.)

»Der Wunsch nach Glück, nach einem guten Dämon als Führer des Daseins, wie das griechische Wort Eudaimonia ursprünglich ausdrückt, ist älter als jede Philosophie. Er scheint von einem elementaren menschlichen Bedürfnis getragen, unabhängig von bestimmten Gesellschaftsformationen, quer durch die Zeiten« (S. 5). Diesen überzeitlichen Charakter von individueller Glücksverheißung im Blick, untersucht F. in seinem kulturkritischen Essayband die mit der Aufklärung zum zentralen Thema erhobene Symbiose von Glück und Fortschritt. Die von ihr in Gang gesetzte Universalisierung, Optimierung und Planbarkeit findet in der nachfolgenden Rechts- und Sozialphilosophie ebenso ihren Niederschlag wie die damit verbundenen Tendenzen zum Utopismus, der Quasi-Religiosität und der Ideologiehaftigkeit.

Der Streifzug durch die politische Ideengeschichte erweist den Verf. als äußerst kenntnisreichen Ideen- und Wissenschaftsgeschichtler: Neben der begriffsgeschichtlichen Analyse von Aufklärung (1. Kap.) und den Perspektiven eines apokryphen, verborgenen Fortschritts, wie er unter dem Siegel des Geheimnisses in den Geheimbünden diskutiert wurde (2. Kap.), gewinnt vor allem der Aspekt der Institutionalisierung, getragen von der aus dem älteren Rosenkreuzertum hervorgehenden Freimaurerei gleichrangige Bedeutung. »Von England nach Deutschland ›reimportiert‹ wird die Freimaurerei zur politisch-praktischen Vorfeldorganisation der Aufklärung und damit zu einer wesentlichen Grundlage für die Entwicklungsanfänge der

politischen Parteien« (S. 26). Die utopischen Konzepte idealer Gemeinschaften werden analysiert, die man bald den »Gesetzbüchern der Natur« zu entnehmen glaubte, bald einer verabsolutierten Vernunft, die den Staat als Erziehungsanstalt zu Glück und Fortschritt konzipieren wollte (3. Kap.).

Eine eigenwillige Interpretation wird im Kapitel über de Sade unternommen: Der legendäre Meister der Pornographie wird hier zurecht als rückhaltlos-kritischer Theoretiker der Politik dargestellt, in dessen Werk sich die Dialektik der Aufklärung und ihrer Instrumentalisierung der Vernunft zu beliebigen Zwecken spiegelt (S. 62). In seinen wirren Alpträumen herrscht das Gesetz der Gewalt, getragen vom Willen zur Macht. »Dieses Gesetz hat nie Geduld, auf die Weltherrschaft zu warten. Es muß unverzüglich das Gebiet, wo es herrscht, abgrenzen und mit Stacheldraht und Wachttürmen umstellen« (S. 74). Mit der »Erniedrigung des Menschen zum Versuchsobjekt, Normen, die nur mehr die Beziehung regeln zwischen dem Willen zur Macht und dem Menschen als verachtetem Objekt« (S. 74), gewinnt de Sade makabre Aktualität.

Die einen breiten Raum einnehmenden Hegelinterpretationen (5. u. 6. Kap.) lassen zunächst die Hegelsche Rechtsphilosophie unter der Bewahrung »zentraler Figuren des freimaurerischen Symbolismus« (S. 81) in einem neuen Licht erscheinen, verweisen aber darüber hinaus auch auf die politisch-konkreten Implikationen der Verbindung Hegels mit dem Freimaurertum (S. 83 ff.). Die begriffsgeschichtliche Analyse des Hegelschen Klassenbegriffes deckt unbekannte Zusammenhänge zwischen der Popularphilosophie der Spätaufklärung, der preußischen Reformpolitik und Hegel auf. Die Priorität des Ökonomischen vor dem Politischen, die seinem Klassenbegriff zugrunde liegt, führt unter anderem zu einem bisher kaum beachteten Vorläufer Hegelschen Denkens, Christian Garvé (S. 91 ff.).

Das knappe Kapitel über die »Traditionsaneignung bei Marx« (7. Kap.) holt in den kognitiven Kontext die Kapitalismus- und Liberalismuskritik der frühen Romantik, den aus heterogenen Quellen stammenden kollektiven Prometheismus und den aufklärerischen Positivismus herein. Die vielschichtigen Rezeptionszusammenhänge aufzuzeigen und zu verdeutlichen, führt auch in der Studie »Zur Denkentwicklung des jungen Engels« (8. Kap.) zu einer gekonnten Alternative zur gängigen, orthodox-marxistischen Interpretation. F. faßt den jungen Engels als politischen »Seismographen« des Vormärz (S. 151), zeigt seine Beeinflussung durch die literarische Bewegung des »jungen Deutschland« und analysiert und korrigiert die von Engels in den Anti-Schellingiana geübte Kritik am politischen Konservatismus.

Die Kapitel über die »historischen Wurzeln des zeitgenössischen Terrorismus« (9. Kap.) sowie zu aktuellen Problemen des wissenschaftlichen Weltbildes und seines Fortschrittsglaubens (10. Kap.) runden die Arbeit ab.

Mit der automatischen Verbindung von Glück und Fortschritt, die sich zusehends als Illusion erwiesen hat, findet »die Neuzeit ein Ende, wie der Fortschrittsglauben, der sie einst hervorgebracht hat« (S. 188). Mit dem »Abschied vom Fortschritt und seinen Verheißungen des Glücks« setzt der Autor jedoch keinen Endpunkt, sondern einen Neubeginn für das »Fortschritts-Denken«: »Denn bei allen Gefahren hat der Fortschritt in der Einheit mit Wissenschaft und Technik die Verheißung für sich, daß er dennoch Bedingung für das Überleben der Menschen ist« (S. 188).

Ein die reiche Literaturkenntnis belegender Anmerkungsteil und ein Namensregister beschließen den Essayband.

Salzburg M. Strasser-St.

Norbert Glatzel / Ernst Josef Nagel (H.), *Frieden in Sicherheit, Zur Weiterentwicklung der katholischen Friedensethik.* Freiburg 1981. Herder-Verlag, 288 S. gebunden 45,– DM.

Die Herausgeber haben mit ihrem Martin Gritz, dem Generalvikar des katholischen Militärbischofs, gewidmeten Sammelband mit Erfolg versucht, das Feld der katholischen Friedensethik systematisch aufzuarbeiten: In einem ersten Schritt werden die Prinzipien der traditionellen kirchlichen Lehre zu Krieg und Frieden dargestellt. Josef Rief befaßt sich verständlich und auf das Wesentliche zielend mit der historischen Entwicklung der bellum iustum – Theorie seit Augustinus und Harald Oberhem mit den gegenwärtigen Zweifeln daran.

In einem zweiten Schritt bietet der Band drei Situationsanalysen aus politikwissenschaftlicher Perpektive von Hans Buchheim, aus völkerrechtlicher Perspektive von Otto Kimminich und aus verteidigungspolitischer Sicht von Franz-Joseph Schulze. Während Buchheim sich bemüht, die Aktualität von Kants Schrift *Zum ewigen Frieden* nachzuweisen, weil der ewige Friede unter den Be-

dingungen nuklearer Waffen nicht mehr eine ferne Utopie, sondern die Voraussetzung der Zukunft der Menschheit sei, unterstreicht Kimminich die in der gegenwärtigen Friedensdiskussion vernachlässigte Bedeutung des Völkerrechts, und Schulze versucht mit plausiblen Zahlen über die Rüstungsausgaben der NATO und des Warschauer Pakts die Behauptung vom »Rüstungswettlauf« zu widerlegen und die Notwendigkeit einer glaubwürdigen Verteidigungsbereitschaft und der Fähigkeit zu wirksamer Abschreckung deutlich zu machen.

In einem dritten Schritt werden Positionen und Aspekte der gegenwärtigen kirchlichen Friedensdiskussion und der Friedensarbeit der Kirche dargestellt. Schon in der Einleitung vergleichen die Herausgeber diese Diskussion mit jener der Sozialen Frage im 19. Jh., bei der weit voneinander divergierende Positionen über Jahrzehnte hinweg miteinander in Fehde lagen bis mit der Enzyklika »Rerum Novarum« 1891 ein konsensfähiger Ansatz gefunden war. Sie stellen fest, daß in der innerkirchlichen katholischen Friedensdiskussion dieser Ansatz noch nicht erreicht ist. Norbert Glatzel beschreibt mit zahlreichen und ausführlichen Zitaten die Entwicklung der kirchlichen Lehrverkündigung zur Sicherheits- und Rüstungsdebatte seit 1945. Er zeigt deutliche Verschiebungen zwar nicht in den Prinzipien, aber im Ansatz und in den Fragestellungen von Pius XII. über Johannes XXIII., das Zweite Vatikanische Konzil und Paul VI. zu Johannes Paul II., der die Friedensdiskussion mit der Menschenrechtsdiskussion zu verknüpfen sucht. Günter Baadte analysiert anhand der Werke von Camillo Torres, Giulio Girardi und Ernesto Cardenal sowie von Erklärungen der nicaraguanischen Bischöfe die theologische Bejahung revolutionärer Gewalt und konfrontiert sie mit den kritischen Stellungnahmen der Päpste und der lateinamerikanischen Bischofskonferenzen von Medellin und Puebla.

Heinz Theo Risse berichtet nach einer Exegese des Friedensdokuments der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik über Handlungsfelder, Handlungsträger und Themenschwerpunkte kirchlicher Friedensarbeit. Ernst Niermann erinnert an die Empfehlung der Synode, einen »Sozialen Dienst für Frieden und Versöhnung« einzurichten und plädiert für ihre Realisierung. Franz Furger zeigt, daß die christliche Verantwortung für den Frieden zwar in erster Linie eine politische Friedenssicherung durch Rüstungskontrolle, durch Abrüstungsverhandlungen und eine internationale Integration gebietet, eine bewaffnete Friedenssicherung aber nicht ausschließt, daß m. a. W. eine Notwehr-Bereitschaft zur Verhinderung von Gewalt nicht per se im Widerspruch zu den Forderungen der Bergpredigt steht.

Der gewichtigste Beitrag verbirgt sich hinter dem etwas abschreckenden Titel »Methodisches zur Friedensethik«. Ernst Josef Nagel konfrontiert hier deontologische Ansätze christlicher Friedensethik mit teleologischen Ansätzen. Erstere begründen das Verbot der Gewaltanwendung absolut und ohne Rücksicht auf die Handlungsfolgen, letztere sehen in der Analyse der konkreten Handlungssituation eine Voraussetzung dafür, »wie der Christ – stets orientiert an einer Maximierung der Gewaltlosigkeit ohne Verletzung der Liebe – die Frage nach der Legitimität von Gewaltandrohung und -anwendung beantwortet«. Nagel unterzieht die klassischen Schriften des christlichen Pazifismus von George Macgregor, Jean-Marie Muller, Franziskus Stratmann und Norbert Lohfink/Rudolf Pesch einer grundlegenden Kritik: Sie gingen von einer Überordnung der Gewaltlosigkeit über die Nächstenliebe aus. Sie seien kein Appell an die normative Urteilskraft, sondern an den Willen, der vorbereitet werden müsse, sich und den anderen das Kreuz aufzuerlegen, worin dieses auch bestehen mag. Für Nagel bleibt dagegen die konkrete Situationsanalyse, bei der der Sozialethiker auf benachbarte wissenschaftliche Disziplinen wie die Politikwissenschaft angewiesen ist, eine unverzichtbare Voraussetzung einer verantwortbaren Friedensethik. Diesem mühsamen und komplexen Weg einer verantwortlichen Urteilsbildung unterstellen die deontologischen Ansätze gelegentlich Zweifel an Gottes Verheißungen. Der Verf. versucht zu zeigen, daß einzig dieser Weg die Gewähr bietet, im Abwägen verschiedener Übel das kleinere zu wählen, seine Urteile mitteilbar zu machen und der Torheit des Kreuzes dennoch nicht auszuweichen.

Köln Manfred Spieker

Heinz Pütt/Reinhard Stach, *Aspekte einer humanen Didaktik*. Bd. 1 der Schriftenreihe »Bildung und Wissen«, hrsg. von Wilhelm Plöger, Essen 1980. 143 S.

Angesichts der gegenwärtig weithin existierenden Orientierungs- und Legitimationsschwäche der modernen Industriegesellschaft muß es als eine legitime Funktion der Pädagogik angesehen werden, die in der Öf-

fentlichkeit geführte Diskussion um Fragen der Wert- und Normenproblematik aufzugreifen und, sofern möglich, weiterzutreiben. Der angezeigten Schrift kann dabei eine unmittelbare Orientierungsfunktion insofern zugesprochen werden, als das Postulat nach einer humanen Schule und einer humanen Didaktik die Frage der Wert- und Normenproblematik nicht zu einer Randfrage, sondern zu einer Fragestellung ersten Ranges macht. Das Humane wird von den Autoren nicht als etwas Vergangenes und Überlebtes, sondern als etwas immament Existierendes und Aktuelles begriffen, die Sinnfrage kommt, gestützt auf eine basale Anthropologie (Portmann, Stenzel, Fromm), von unterschiedlichen Aspekten aus in den Blick. An der Stelle, wo sie sich zentral »zur Wertfindung und Wertsetzung als Enkulturation« äußern, heißt es, daß eine Eliminierung der Frage der Wertproblematik in der Institution Schule nicht nur jedes pädagogische Handeln zur Richtungslosigkeit verurteilen, sondern zugleich die Interdependenz von Wertorientierungen und didaktischen Entscheidungen diskreditieren würde: »Die Sinnfrage nicht zu stellen, geschweige denn keine Antwort zu suchen, können sich Erziehung und Unterricht nicht leisten.«

Altenberge Bernhard REINTGES

Rudolf SAMPER, *Die neuen Jakobiner. Der Aufbruch der Radikalen.* München 1981. Verlag Herbig. 196 S.

Der Autor geht von der Grundthese aus, daß die Schöpfung gefallen und das Paradies auf Erden verloren ist, eine Einsicht, die als »konservativ« oder »rechts« bezeichnet wird. Politische Strömungen, die sich ihr verschließen, werden als »jakobinisch« oder »links« vorgestellt, weshalb ihnen die Ablehnung gewachsener hierarchischer Ordnungen, die Vorstellung einer Zustandsgleichheit der Menschen und das Ausspielen des Menschheitsglücks als einem theoretischen Konstrukt gegen das subjektive Wollen der einzelnen eigen ist. Dabei macht der hier zutage tretende Irrealismus gerade die Brisanz insofern aus, als auch mit Unwirklichem, wenn es politisch eingesetzt wird, Wirkliches geschaffen werden kann.

In profunder Kenntnis der historischen Ausprägungen dieses Jakobinertums handelt S. Kommunismus (»Die roten Jakobiner«), Nationalsozialismus (»Die braunen Jakobiner«) und die »Studentenbewegung« der sechziger Jahre (»Die jungen Jakobiner«) ab. Überraschen mag manchen die Einstufung der NS-Bewegung als wesensmäßig »links«. Dieses Abweichen des Verf. von der gängigen Einregistrierung ist darin begründet, daß er nicht lediglich in der üblichen Weise Inhalte analysiert, vielmehr entscheidend auf die Wiederkehr gewisser Einstellungen und Abläufe, eben der Verklammerung von irrationalem Utopismus mit rücksichtsloser Durchsetzung des auf dem Reißbrett entworfenen Gesellschaftsmodelle, abstellt. So gesehen schließt das materiell »Andere« das »Gleiche« in diesem spezifischen Sinne nicht aus. Daß beides sorgfältig unterschieden wird, dürfte vor Mißverständnissen schützen und dem Buch das Schicksal der vor der letzten Bundestagswahl ausgelösten, parteipolitisch befrachteten Auseinandersetzungen über die Natur des Nationalsozialismus ersparen.

S. bietet eine »Typologie des politischen Radikalismus«, wobei er die im Variantenreichtum der geschichtlichen Erscheinungsformen verborgene Grundstruktur jakobinischen Denkens und Handelns herausgefiltert hat. Obgleich aber die Zielrichtung in erster Linie auf Identifizierung des jakobinischen Typus geht, so wird auch der konservative Gegenpol im Ausklang des Buches beleuchtet, wobei S. nicht verkennt, daß der Konservative der Gefahr ausgesetzt ist, statt der Natur des Menschen gerecht werdender Zustände unzeitgemäße Verhältnisse zu bewahren. Die Affinität zu einer solchen Verwechslung oder auch zu einer quietistischen Geisteshaltung scheint allerdings besonders groß zu sei, wenn hier die konservative Positionsbestimmung darin besteht, von einer »grundsätzlichen Unabänderlichkeit der irdischen Daseinsbedingungen«, einer »tragischen Ausweglosigkeit irdischen Bemühens« auszugehen und dem Konservativen eine »statische Funktion« zuzuschreiben. Sicherlich: grundsätzlich meint nicht generell, bezeichnet vielmehr lediglich ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Das Fatale eines solchen Defensiv-Konservativismus ist nur, daß allzuleicht dann, wenn die Ausnahme Platz greifen müßte, die Regel angewandt wird.

Erfreulicherweise lassen die Sachaussagen des Autors den Vorwurf, er vertrete einen auf überlebte Zustände bezogenen Gärtner-Konservativismus nicht zu, macht doch in gekonnten Formulierungen, insbesondere zahlreich eingestreuten aphorismenhaften Bemerkungen die kondensierte Angriffslust des Verf. keineswegs halt vor Bestehendem. Auch in der dadurch bewirkten hohen Provokationsdichte erweist sich das Buch als ungewöhnlich.

Bielefeld Alfons HUBER

Simon ROBERTS, *Ordnung und Konflikt. Eine Einführung in die Rechtsethnologie.* Übersetzt aus dem Englischen durch Florian Weidenfels. Stuttgart 1981. Klett-Cotta. 232 S. (Originaltitel: *Order and Dispute. An Introduction to Legal Anthropology.)*

Der Jurist R. verläßt in seinem Buch, das aus einer Vorlesungsreihe an der London School of Economics hervorgewachsen ist, die von der Jurisprudenz ausgetretenen Pfade der traditionellen Rechtsethonologie, um eine modifizierte Sehweise des Normativen und der Konfliktbewältigung in der rechtsethnologischen Forschung anzubieten.

Auf der Suche nach neuen Wegen versucht er zunächst über den Schatten der eigenen (britischen) Rechtstheorie zu springen, indem er der Anwendung ihrer Denkinhalte, Ideen und Wertungen auf die Ordnungssysteme nichtwestlicher Gesellschaften eine berechtigte Absage erteilt. Im Lichte seiner Bemühungen, sich den Zwängen der abendländlich-juristischen Gelehrsamkeit zu entziehen und ein neues System von Kategorien zur Erfassung und Beschreibung außereuropäischer Institutionen der sozialen Kontrolle zu finden, will der Verf. den Begriff des Rechtes aus der rechtsethonologischen Diskussion, ja aus der analytischen Konzeption dieser Disziplin überhaupt herausnehmen, um ihn durch nichtjuristische Untersuchungen zur Problematik von Ordnung und Konflikt zu ersetzen.

Im Zentrum seiner Reflexionen steht die Frage nach den Mitteln der sozialen Kontrolle, mit denen Gesellschaften ohne Staat ihre Ordnung aufrechterhalten und ihre Konflikte bewältigen können. Eine Reihe geschickt ausgewählter empirischer Beispiele aus der ethnologischen Literatur liefert ein breites Antwortspektrum, das R. in eine Typologie der Konfliktreaktionen einfließen läßt. Sie umfaßt die gewaltsame Selbsthilfe, den sozialen Boykott und die übernatürliche Instanz ebenso wie die Rechtsstreitlösung durch Vermittlung, Schlichtung und Schiedsspruch, ohne jedoch der Diskussion über Funktion und Wirkungsweisen sozialer Kontrollmechanismen neue Glanzlichter aufzusetzen.

Breiten Raum nimmt die Untersuchung von Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaftsform und Ordnungssicherung im Lichte der Kontrollinstitutionen nomadischer Wildbeuter und seßhafter Pflanzer ein, welcher eine Analyse des Einflusses politischer Organisationsformen auf die Konfliktbeilegung und Aufrechterhaltung der Ordnung zur Seite gestellt wird. In diese thematische Atmosphäre fügt sich eine Bestandsaufnahme der verschiedenen Theorien über Gründe und Auswirkungen der Polarität von Aggression und Diskussion in der Konfliktlösung harmonisch ein.

Was bei dieser Einführung in die Rechtsethnologie auffällt, ist die spielerische Freude, mit der R. trotz seiner explizit erklärten terminologischen Kasteiung Begriffe wie Recht, Sitte, Brauchtum, Privateigentum usw. durcheinanderwürfelt, ohne sich über Abgrenzungskriterien auch nur Gedanken zu machen. Im Unklaren gelassen wird der Leser über Gegenstand, Ziele und Nachbardisziplinen der Rechtsethonolgie; resignieren, ja schier verzagen könnte der vergleichende Rechtsethnologe, der vom Autor seines wichtigsten analytischen Instruments – nämlich des des Rechtes – beraubt, sich in die Rolle des Statisten wird schicken müssen.

Salzburg Friedrich KLAUSBERGER

Theodor SCHRAMM, *Staatsrecht.* Bd. II: *Grundrechte und ihre verfassungsrechtliche Absicherung,* 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Köln/Berlin/Bonn/München 1979. Karl Heymanns Verlag. XV, 209 S. 30,– DM.

Der 1977 erschienenen 2. überarbeiteten und erweiterten Auflage des Bd. I des Staatsrechts folgte 1979 die 2. überarbeitete und erweiterte Auflage vom Bd. II, der einen Hauptteil des Grundgesetzes, nämlich die Grundrechte behandelt. Der Band weist nicht nur die Vorzüge der 1. Aufl. sondern auch des 1. Bd. auf: weitgehende Vollständigkeit, soweit sie im Rahmen eines Grundrisses erreicht werden kann, klare und übersichtliche Gliederung sowie gute Lesbarkeit.

Hervorgehoben sei die reiche Heranziehung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, ohne deren Kenntnis gerade die Bedeutung der Grundrechte nicht erfaßt werden kann, wobei Sch. kritischen Überlegungen keineswegs aus dem Wege geht. An die Darstellung der einzelnen Grundrechte schließt sich ein besonderer Abschnitt über den Schutz der verfassungsmäßige Ordnung an. Hier werden nach einer knappen Einleitung über die staatsrechtlichen Probleme und ihren politischen Hintergrund das Notstandsrecht – hoffentlich bleibt diesen Bestimmungen der Beweis ihrer sehr problematischen Brauchbarkeit erspart –, das ebenfalls sehr problematische Widerstandsrecht (Art. 20 Abs. 4 GG) – dieses mit Recht sehr kurz –,

die Grundrechtverwirkung (Art. 18 GG) – bisher niemals verwirklicht – und das gleichfalls sehr problematische Parteienverbot erörtert.

Beide Bände bieten eine sehr gute Einführung in schwierige Fragen des Verfassungsrechts und sind nicht nur für den Jura-Studenten von Nutzen.

München Hans SPANNER

Rudolf WASSERMANN (H.), *Justiz für den Bürger. Herausforderungen, Antworten und Perspektiven.* Mit Beiträgen von Karl Kohlegger, Gerhard Reischl, Hans-Jochen Vogel und Rudolf Wassermann. Neuwied 1981. Hermann Luchterhand Verlag. 171 S.

Im Vorwort erinnert der Herausgeber an die Tagung des Europäischen Forums in Alpbach in Tirol, wo sich die juristische Abteilung mit dem Thema »Unvollkommenes Recht in der unvollkommenen Gesellschaft« befaßte, welches gewissermaßen auch über den in diesem Buch zusammengefaßten Beiträgen, die Vorträge wiedergeben, die während des Jubiläumsjahres 1978/79 der Braunschweiger Justiz gehalten wurden, steht.

Vogel befaßt sich in seiner Darstellung »Einhundert Jahre Reichsjustizgesetze« mit der Entwicklung der Organisation und des Verfahrens der Gerichtsbarkeit. Reischl (seit Oktober 1973 Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften) gibt einen Einblick in die besonderen Probleme und Schwierigkeiten, die der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vor allem im Zusammenhang mit dem Zusammenwachsen der nationalen Wirtschaftsordnungen im europäischen Raum zu lösen hat. Karl Kohlegger, in vielfachen Stellungen in der östereichischen Gerichtsbarkeit tätig und mit vielfachen Lehraufträgen an der Universität Innsbruck betraut, auch als Vizepräsident des fürstlich liechtensteinischen Obersten Gerichtshofes, tätig, behandelt das wichtige Thema »Der bessere Zugang zum Recht – eine Herausforderung unserer Zeit«, wobei er mit allem Nachdruß die Notwendigkeit unterstreicht, diesen Zugang von der finanziellen Lage des Rechtssuchenden zu lösen. In die Zukunft weisend sind die klugen und lange Erfahrungen widerspiegelnden Ausführungen und Anregungen von Wassermann »Gericht und Bürger – Was heißt bürgerfreundliche Rechtspflege und wie läßt sie sich verwirklichen?«.

München Hans SPANNER

Richard PFAFF, *Planungsrechtsprechung und ihre Funktionen. Monographien zur rechtswissenschaftlichen Forschung.* Öffentliches Recht, Bd. 5. Königstein/Ts. 1980. Athenäum Verlag. XIX, 250 S. 92,– DM.

Einleitend weist der Verf. darauf hin, daß sich die rechtswissenschaftliche Planungsdiskussion erst am Ende des zweiten Jahrzehnts ihrer bundesdeutschen Geschichte befindet, weshalb die vorliegende Abhandlung eine ganze Reihe noch nicht zu Genüge ausgeloteter Probleme aufzeigen und erörtern kann. Zu Recht geht sie davon aus, daß die Untersuchung der Planungsrechtsprechung nicht allein auf das Problem des Individualrechtsschutzes abstellen kann, vielmehr zunehmende Planungstätigkeit angesichts der Interdependenzen von Leistungsstaat und Leistungsgesellschaft die Rechtsfortbildung, den »politischen« Auftrag der Rechtsprechung, deren »legislative Funktion« – hier sei ein leiser Vorbehalt angemekrt – in den Vordergrund rückt. Unter Heranziehung reichen Rechtsprechungsmaterials führt P. aus, daß die Funktionen der Rechtsprechung nicht auf eine Phase des Planungsprozesses beschränkt sind, sondern in vielfältigen materiell-, funktionell- und kompetenzrechtlichen Abstufungen, den gesamten Prozeß erfassen. Die Problematik der Planung würde aber, was er deutlich macht, auch soweit es sich um die Rechtsprechung handelt, zu einseitig erfaßt, wenn sie nur von der juristischen oder soziologischen Seite gesehen würde, weshalb er richtigerweise von einer »Multifunktionalität der Planungsrechtsprechung« spricht.

Die vielfachen Probleme werden in sorgfältiger Aufgliederung erörtert: Das erste Kapitel ist dem Gegenstandsbereich sowie verfassungstheoretischen Ausgangsüberlegungen gewidmet. Daran schließt sich eine Erörterung der Planungsrechtsprechung in der »Rückkoppelungsphase« (auf der Kontrollebene) und einer Relativierung punktueller gerichtlicher Kontrolle. Besonderes Interesse verdienen die Kapitel vier bis sechs, die speziellen Rechtsprechungsproblemen gewidmet sind. Das abschließende siebente Kapitel behandelt die sachbereichsspezifische und die gerichtsspezifische Planungsproblematik.

München Hans SPANNER

Karl-Heinrich HASENRITTER, *Parteiordnungsverfahren.* Heidelberg-Hamburg 1981. R. v. Deckers's Verlag. XII, 214 S. 84,– DM.

Die in ihrer ursprünglichen Fassung vom Fachbereich Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg im Wintersemester 1979/

80 als Dissertation angenommene, anschließend überarbeitete und im empirischen Teil aktualisierte Publikation nimmt sich einer Problematik an, der in der herkömmlichen Parteienliteratur allenfalls eine Nebenrolle eingeräumt war: der innerparteilichen Schiedsgerichtsbarkeit i. S. des § 10 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24. 6. 1967 (BGBl. I S. 773 mit nachfolgenden Änderungen), die der Macht der Parteivorstände im Umgang mit innerparteilichen Minderheiten und einzelner Parteimitgliedern Grenzen setzen soll.

Anders formuliert befaßt sich die Arbeit mit der »Betriebsjustiz« innerhalb der politischen Parteien bei Verstößen gegen deren Satzung, gegen ihre Grundsätze und ihre Ordnung. Unverkennbar ist die Ähnlichkeit der Parteienschiedsgerichtsbarkeit mit der Disziplinargerichtsbarkeit für Beamte, Richter und Soldaten sowie der Ehrengerichtsbarkeit für Rechtsanwälte und Ärzte u. a. Allen gemeinsam ist, daß die materiellen Voraussetzungen von Ordnungs(Disziplinar)maßnahmen nur generalklauselartig umschrieben sind, während die zulässigen Sanktionen und der jeweilige Verfahrensgang mit hinreichender Deutlichkeit geregelt sind.

Die materiellrechtlichen Voraussetzungen von Ordnungsmaßnahmen i. S. des § 10 Abs. 3 und 4 des Parteiengesetzes hat H. im 2. Teil »Materielle rechtliche Bewertungsmaßstäbe für die Zulässigkeit von Ordnungsmaßnahmen gegen Parteimitglieder« und im 5. Teil »Parteiordnungsmaßnahmen bei typischen Einzelfällen« enumerativ aufgezählt. Insoweit ist die Monographie eine Fundgrube für die korrekte Bewältigung von Konfliktkonstellationen und damit für die Gewährleistung rechtsstaatlicher Verhältnisse in den einzelnen Parteien.

Die formellrechtlichen Kriterien für die Verhängung von Ordnungsmaßnahmen sind vornehmlich im 6. Teil »Die Verfahrenspraxis bei Parteiordnungsverfahren« analysiert, einschl. der Zulässigkeit vorläufiger Ordnungsmaßnahmen, deren Verhängung nachgerade ein Prüfstein dafür ist, ob der (im Vorwort zitierte) Begriff vom »ehernen Gesetz der Parteienoligarchie« (Robert Michels) überwunden oder von aktueller Bedeutung ist.

Ergänzt werden die materiell- und formellrechtlichen Ausführungen durch den 3.
ZfP 4/82 Buchbespr. Sp. 16 (7/82)
Teil »Rahmenbedingungen für die innerparteiliche Demokratie in einzelnen Parteien« im Hinblick auf die im Bundestag vertretenen Parteien, sowie durch den 7. (und letzten) Teil »Die Funktionen der Parteischiedsgerichte in den innerparteilichen Richtungskämpfen«, der die ideologischen Auseinandersetzungen der jüngsten Vergangenheit und spektakuläre Parteiordnungsverfahren beleuchtet.

Die Arbeit ist eine wertvolle Erkenntnisquelle nicht nur für die Handhabung des Instrumentariums »Parteiordnungsverfahren«, sondern auch für die Bewältigung programmatischer innerparteilicher Divergenzen im Vorstadium schiedsgerichtlicher Verfahren.

München Alfons Wenzel

Thomas Ellwein, *Gewerkschaften und öffentlicher Dienst. Zur Entwicklung der Beamtenpolitik des DGB.* Opladen 1980. Westdeutscher Verlag. 242 S. 26,– DM.

Angesichts der Frage nach dem grundsätzlichen Verhältnis zwischen Gewerkschaft, Staat und Gesellschaft gerät der Deutsche Gewerkschaftsbund mit seiner Beamtenpolitik in ein besonderes Spannungsfeld. Einerseits zum Staat, der ihm als Gesetz- und Dienstgeber gegenübertritt, andererseits zur Gesellschaft im Konflikt der Interessen der Allgemeinheit am Funktionieren des öffentlichen Dienstes und der Interessen des öffentlichen Dienstes als Arbeitnehmer (und dies angesichts einer immer lauter werdenden Kritik an zunehmender Bürokratisierung und Reglementierung des täglichen Lebens). Als drittes Problemfeld zeichnen sich innerhalb der Gewerkschaftspolitik die Unterschiede zwischen dem öffentlichen Dienst und der übrigen Arbeitnehmerschaft und die Unterschiede innerhalb des öffentlichen Dientes selbst ab, nämlich zwischen den Beamten (und ihrem Sonderstatus), den Angestellten und Arbeitern.

In der Verbindung von Modellannahmen für das Verhältnis Gewerkschaften und Staat (klassenkämpferisches, liberales und pragmatisches Modell, S. 13 ff.) mit einem historischen Ansatz untersucht der Autor zunächst jede Größe für sich in ihrem Werdegang und ihrem Rollenverständnis. Beim öffentlichen Dienst liegen die Probleme weder bei der Definition (E. legt die Einteilung des Statistischen Bundesamtes zugrunde, S. 28 f.) noch bei der Frage nach den Ursachen der Vermehrung des öffentlichen Dienstes, sondern bei der Kennzeichnung des Typus des Berufsbeamten (nach den drei allgemeinen Merkmalen der eigenen Ausbildung, besonderer Tätigkeitsregeln und der lebenslänglichen Anstellung). Nicht so sehr aus der Trennung von Staat und Gesell-

schaft, sondern aus der für Deutschland (und Österreich) typischen Überordnung des Staates sei das deutsche Beamtentum »in einer Tradition eindeutiger und einseitiger Staatsorientierung« (S. 35) entstanden. Die mit Beginn des 20. Jh. einsetzende vermehrte Aufnahme von Angestellten (neben Arbeitern) in den öffentlichen Dienst wird zu einem der Kernprobleme. »Im Ergebnis wird die Rechtsfigur des Angestellten zur Gefährdung der Rechtsfigur des Beamten« (S. 38), welches Grundproblem sich gerade in den unterschiedlichen Programmen zur Beamtenpolitik des DGB und DBB (Deutscher Beamtenbund) widerspiegelt.

Ausgehend von der Organisation nach berufsständischem Prinzip und der Ausbildung von Richtungsgewerkschaften mündet die Gewerkschaftsentwicklung in Deutschland in den nach dem – vom Autor bejahten – Prinzip der Einheitsgewerkschaft orgnisierten DGB, für dessen Verhältnis zum Staat das pragmatische Modell in Wahrung der »kritischen Distanz« (S. 65) bestimmend wird. Zur Bestimmung des Standortes des DGB geht E. in knappen Zügen auf die wichtigsten Etappen ein, mit dem Schwerpunkt der Vereinigungen des öffentlichen Dienstes und der eigentlichen Thematik, der Beamtenpolitik des DGB, die in den siebziger Jahren eine neue Wende nimmt. Die Erstellung des »Programms zur Reform des öffentlichen Dienstrechts« 1978 ist vor dem Hintergrund der verschärften staatskritischen Diskussion zu sehen, die in den siebziger Jahren einsetzt, und des Scheiterns der »Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts«. Dieses Programm setzt neue, radikale Akzente und »erscheint in der Bundesrepublik alles in allem nicht konsensfähig« (S. 109). Trotzdem trägt dieses Programm für den Verf. nicht utopische Züge, sondern nimmt nur die in Ansätzen sich abzeichnende Hinwendung zur Gesellschaft und zum Dienstleistungscharakter der Verwaltung als gegeben vorweg.

Gewinnt man bei der im Schlußkapitel »Perspektiven« vorgenommenen Gegenüberstellung der Beamtenpolitik von DGB und DBB zunächst den Eindruck einer Herabsetzung der »konservativen Position« des DBB (S. 126 ff.), wird diese negativ kritische Haltung durch den Aufweis einer möglichen Deckungsgleichheit beider Programme aufgewogen, wenn schon nicht in der Herleitung, so doch in den Konsequenzen ihrer Forderungen.

Lassen die »Perspektiven« derzeit auch keine grundsätzlichen Änderungen erwarten, kommt den hier dargestellten Konzepten, vor allem des DGB, trotz des »Widerspruches zwischen formuliertem Ziel und denkbarer Zielerreichung« (S. 119) Orientierungsfunktion zu.

In formaler Hinsicht verdient der umfassende Materialien- und Dokumententeil (ca. 90 S.) besondere Erwähnung. Im Hinblick darauf beschränken sich der knappe Anmerkungsapparat und das Literaturverzeichnis auf die wichtigste Einführungsliteratur; ein Namens- und Sachregister scheinen nicht auf.

Salzburg M. Strasser-St.

Horst Glassl / Eckehard Völkl, *Ungarn-Jahrbuch*, München 1981. Verlag Dr. Dr. Trofenik. 392 S. 88,– DM.

Das von Professor Georg Stadtmüller begründete und geleitete Jahrbuch beschäftigt sich traditionsgemäß mit der Kunde Ungarns und verwandten Gebieten, wobei der Hauptakzent auf der Geschichte liegt.

Der 10. Band weist diesmals um ein Viertel mehr Seiten auf, als der letzte und ist dem in München lebenden ungarischen Historiker, Thomas von Bogyay, anläßlich seines 70. Geburtstages zugeeignet. Bogyay hat sich durch seine gründlichen und vielseitigen Kenntnisse, seine Objektivität und Gewissenhaftigkeit auf den Gebieten der Medialvistik und in der Kunstgeschichte, aber auch zugleich durch seine ausgeglichene Urteilsbildung einen guten Namen geschaffen. Stadtmüller würdigt seinen Werdegang und seine Leistung in einem einleitenden Beitrag. Es folgen 15 Abhandlungen und 2 Forschungsberichte, diesmals überwiegend über Humanismus und Reformation in Ungarn. Von den Abhandlungen ist eine in englischer und eine in französischer Sprache abgefaßt.

Ein Viertel des Buches ist Buchbesprechungen gewidmet; von den besprochenen 25 Monographien sind je zwei in französischer und serbokroatischer Sprache, sieben in englischer, die übrigen zur Hälfte in ungarischer bzw. in deutscher Sprache erschienen. Unter den 36 Autoren sind 16 Deutsche, je 1 Pole und Israeli, die übrigen sind Ungarn.

München Elemér Balogh

Dieter Oberndörfer, *Verwaltung und Politik in der Dritten Welt.* Problemskizze, Fallstudien, Bibliographie. Ordo Politicus, Bd. 20. Berlin 1981. Duncker & Humblot. 459 S. 148,– DM.

Die vorliegende Studie, eine Sammlung von Einzelbeiträgen mit verschiedenem Aus-

gangspunkt und verschiedener Zielrichtung füllt, da die Entwicklungsländerforschung in der Bundesrepublik nicht gerade verwöhnt ist, eine leider immer noch empfindlich spürbare Lücke in der deutschen rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur. Sie ist entstanden in der von Arnold Bergstraesser gegründeten »Forschungsgruppe Entwicklungsländer« in Freiburg/Br. Den veränderten Forschungsansatz schildert O. in seinem Vorwort, wonach folgende thematische Aspekte in den Vordergrund gerückt sind: Funktionsweise und Leistungsfähigkeit der staatlichen/kommunalen Planungsverwaltung – theoretische Überlegungen zur Planungspolitik und Planungsverwaltung – lokale Selbstverwaltung und kommunale Reform – Finanzverwaltung, Budget – Politik und Agrarpolitik nebst Stadtentwicklung – und schließtlich öffentliches Dienstrecht. Diesen thematischen Aspekten folgt auch der Aufbau der Arbeit. Es lassen sich im wesentlichen vier Themenkreise voneinander abheben: Entwicklungstheorie mit dem Beitrag von Oberndörfer, Thesen zur Verwaltungsforschung und Verwaltungshilfe für die Dritte Welt (S. 13) und der sehr tiefgründige Beitrag von Hans-Georg Steiffert: Forschungsansätze zu »Verwaltung und politische Entwicklung« (S. 29). In einen zweiten Themenkreis gehören die Beiträge von Clemens Jürgenmeyer und Eckehard Kulke »Verwaltung, Politik und Wirtschaft in Indien« (S. 131), von Hermann Avenarius »Öffentliche Verwaltung in Indonesien oder: Die Grenzen bürokratischer Rationalität in einem Entwicklungsland. Eine Fallstudie zur indonesischen Steuerverwaltung« (S. 177) sowie den Beitrag von Jürgen Rüland »Verstädterung und Stadtverwaltung in der Dritten Welt, dargestellt am Beispiel Süd- und Südostasiens« (S. 203). Diese Beiträge haben eine relativ breite Thematik und sind auch regional weitgreifend. Dieser Gruppe müßte auch der Beitrag von Ulrich Fanger und Hans F. Illy »Entwicklung und Verwaltung in der Karibik. Kleinstaaten und ihre administrativen Probleme« (S. 235) zugezählt werden. Zu einer vierten Gruppe gehören dann spezielle Fallstudien, wie die von Dieter Oberndörfer »Die Rechnungshöfe Guatemalas und Costa Ricas« sowie von Jürgen H. Wolff »Haushaltspolitik in Kolumbien. Die ›Fragmentierung‹ öffentlicher Macht am Beispiel der Aufstellung, Durchführung und Kontrolle des staatlichen Budgets« (S. 291) und schließlich der Beitrag von Bernd J. Lüken »Stadtentwicklung, Marginalität und öffentliche Verwaltung in Lima unter besonderer Berücksichtigung des peruanischen Militärpopulismus seit 1968« (S. 335).

Es fällt nicht leicht, ein so konzentriertes und dann doch wieder lokal ausgreifendes und regional-differenziertes Werk zu würdigen. Dankbar ist man schon deshalb, daß der Herausgeber Thesen an den Anfang gestellt hat. In Auseinandersetzung mit dem Gunnar Myrdal Soft-statesyndrom (S. 19) verwahrt er sich gegen eine Interpretation seiner Thesen als Plädoyer gegen eine auf technische Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung gerichtete Verwaltungshilfe und Forschung (S. 20 Anm. 10 auch der Hinweis auf Ägypten als ein Musterland des erwähnten Syndroms). Von Bedeutung ist die Betonung der politischen Natur der technokratischen Verwaltungshilfe sowie der technokratischen Verwaltungsforschung, wobei letztere als interdisziplinäres Anliegen verstanden werden soll (S. 20). Mit großem Nutzen wird man auch den Beitrag von Seiffert lesen, jedoch bedauern, daß er als Manuskript bereits 1972 abgeschlossen wurde und daher einen Zeitraum von über zehn Jahren nicht mehr berücksichtigt. Der Beitrag von Wolff über Planung und Planungsverwaltung in Schwarzafrika weist auf die Ausrichtung frankophoner Staaten auf französische Modellpläne hin (S. 64). Man wird sich fragen, welchen Einfluß die Regionalreform in Frankreich auf das zukünftige Verwaltungsmodell im frankophonen Teil Schwarzafrikas haben wird. Der Aufsatz beschreibt z. B. die Arbeitsmittel, Planung im internen und im Außenbezug (S. 83–85), wie auch Probleme intrabürokratischer Auseinandersetzung. Abschließende Bemerkungen (S. 89) weisen der Planung in Afrika nur dort Bedeutung zu, wo das wirtschaftliche Wachstum mehr zugenommen hat, als dies auch ohne Planung der Fall gewesen wäre. So versteht man auch den Ausspruch Wolffs über die große Desillusionierung (S. 90) hinsichtlich des Werts der Planung in den letzten Jahren in Afrika. Mit großem Nutzen liest man auch den Beitrag von Jürgenmeyer und Kulke, welcher mit der Analyse des englischen Erbes beginnt und dann das Stichwort von der Entwicklungsverwaltung für Indien aufgreift. Die Verwaltung in den Gliedstaaten wird im Anschluß an diese Untersuchung durchleuchtet (S. 142), dem politischen Aspekt der indischen Verwaltung wie der wirtschaftlichen Komponente Rechnung getragen. Die Autoren nehmen zum Soft-state-Thema Stellung und schlagen eine etwas problema-

tische, wenn auch nicht ganz abwegige Unterscheidung zwischen »Mikro-« und »Makro-Korruption« vor (S. 170, insbes. 173). Der Beitrag von Rüland spricht sicher eines der schlimmsten Probleme an, die neben Hunger und Verelendung Folge der Bevölkerungsexplosionen sind. Wenn Großstädte der Dritten Welt um die Jahrtausendwende Zahlen von 30 Mio. Einwohner aufweisen werden, wird ein Großteil dieser Menschen in Elendsvierteln, Slums oder Squatters leben. Trotz dieser negativen Perspektiven versucht R. (S. 232), Lösungsvorschläge zu entwickeln. Ob allerdings mit dem Aufräumen von Behördenwirrwarr und mit Ergänzungsprogrammen im Bildungswesen eine Lösung gefunden werden kann, mag fraglich sein. Noch eine Bemerkung zur Tabelle »Anteile der Slums- und Squatterbevölkerung« auf S. 218: Die Angaben über Äthiopien dürften nicht zutreffen. Eine interessante Ergänzung bildet der Aufsatz von Bernd J. Lüken über Stadtentwicklung in Peru: Er bringt eine eingehende Analyse (S. 346) über die Push- und Pull-Effekte in der Land/Stadt-Emigration. Allerdings müßte die These, daß sich das Städtewachstum in den Entwicklungsländern nicht unter den Bedingungen der Industrialisierung, sondern der wirtschaftlichen Konsequenzen von Kolonisation und Postkolonisation vollzieht, noch erhärtet werden. Die südamerikanischen Ländern haben von der Kolonisationszeit einen wesentlich weiteren Abstand als die afrikanischen, so daß man zögert, Ergebnisse aus dem einen in das andere Gebiet einfach zu übertragen. So sind auch die Ausführungen zur sozio-ökonomischen Konsequenz (S. 351) im Widerspruch zu der eben erwähnten These, wo der Verf. die Verstädterung als Folge eines Entfremdungsprozesses und als Produkt kapitalistisch aufgepfropfter Wirtschaftsform ansieht.

Dankenswert ist die Literaturzusammenstellung am Ende des Bandes, die bescheiden als Auswahl-Bibliographie figuriert. Leider vermißt man bei einem solchen handbuchartigen Werk ein Inhaltsverzeichnis, das das Wiederaufsuchen von Problemen und Lösungen erleichtern würde.

München Heinrich SCHOLLER

Oskar WEGGEL, *China und die Drei Welten*. Bayerische Landeszentrale für politische Bildung. Sonderauflage für das Institut für Asienkunde Hamburg. Hamburg 1979. 172 S. 15,– DM.

Die Volksrepublik China ist auf dem Weg, neben den USA und der UdSSR die dritte politische Großmacht zu werden. Ihre politischen Entscheidungen beeinflussen zunehmend das internationale Kräftefeld, verändern die Weltlage.

W., der seit 1968 wissenschaftlicher Referent am Institut für Asienkunde in Hamburg ist und sich in der Fachwelt durch zahlreiche Publikationen über China und Südostasien als respektabler Sachkenner erwiesen hat, behandelt die drei wesentlichsten Aspekte der chinesischen Außenpolitik nach 1970:

- die allgemeinen Grundzüge der außenpolitischen Theorie Chinas (Erster und Zweiter Teil),
- die Praxis gegenüber den einzelnen Ländern und Ländergruppen (Dritter Teil),
- einige innenpolitische Grundelemente, soweit sie auf die Außenpolitik hinüberwirken.

Überzeugend arbeitet der Verf. die Verhältnisse zu den »vier großen Gegnern« Chinas seit der Mitte des 19. Jh. heraus:

- zu den europäischen Kolonialmächten bis zum Ende des Ersten Weltkrieges,
- seit dem japanischen Militarismus bis 1945,
- zum US-Imperialismus von 1950 (Koreakrieg) bis 1972 (US-chinesisches Kommuniqué von Shanghai)
- und schließlich, seit 1968/69 zum Sozialimperialismus.

Nach W. lassen sich heute vier nationale Hauptinteressen der Volksrepublik feststellen:

- die nationale Sicherheit,
- die Wiedervereinigung (Taiwan-Frage),
- die Rückgewinnung gewisser Territorien und
- die Verwirklichung einer den chinesischen Sicherheitsinteressen entsprechenden asiatischen Nachbarschaftsstrategie.

Was die Rückgewinnung »gewisser Territorien betrifft, so hebt der Verf. neben Taiwan, die »strategischen Inseln« Quemoy und Matsu, die umstrittenen Archipels im Südchinesischen Meer (Nansha-Spratley-Inseln), den chinesisch-japanischen Inselstreit (Senkaku-Inselgruppen), die umstrittenen Abschnitte an der chinesischen-indischen Grenze und die umstrittenen Gebiete, die an Rußland verlorengingen (Ungleiche Verträge), hervor.

Von besonderem Interesse scheint das vierte Ziel, die »Gewinnung zuverlässiger Nachbarn« zu sein. W. spricht hier sogar von einer »Chinesischen Monroe-Doktrin« mit

dem Ziel einer »Pax Sinica« (S. 37), die verhindern soll, daß sich im unmittelbaren Vorfeld der Volksrepublik eine Supermacht etabliert. Die Amerikaner haben diesem Anliegen bereits durch die »Antihegemonieklausel« Rechnung getragen. Peking will aber nicht nur den Einfluß außerasiatischer Mächte minimalisieren, sondern auch potentiellen asiatischen Machtrivalen im Vorfeld Chinas Grenzen setzen, vor allem den Indern und den Japanern. Japan hat mit der Unterzeichnung der Antihegemonieklausel am 12. August 1978 einen der wichtigsten Punkte im nationalen chinesischen Zielkatalog honoriert.

Bereits in der Nachzeichnung der »Funktionsweise der traditionellen chinesischen Außenpolitik« weist der Verf. darauf hin, daß die »Grenzprovinzen« lediglich als Tore und die Tributstaaten als Mauern galten. Worauf es den Chinesen mehr ankam als auf feste Grenzen, waren ideologisch »gezähmte« Nachbarn. Aus diesem Grunde fehlten auch – ganz im Gegensatz zur europäischen Praxis – genau fixierte Grenzen. Diese waren nicht geographisch, sondern ideologisch bestimmt, weshalb es nicht wundert, wenn in China stets zwei Arten von Grenzen unterschieden wurden, nämlich zum südlichen Ausland, das als »Ausstrahlungsgebiet« galt, in das China aktiv hineinwirken konnte, und das nördliche Ausland, das als »Abschließungsgebiet« behandelt wurde (Bau der Großen Mauer), da von dort seit jeher die großen Gefahren kamen.

Heute hat Peking in seinem Grenzgebiet zwar keinen Satellitengürtel aufgebaut, der etwa dem sowjetischen ähnlich wäre, es wünscht aber vor seiner Haustür einen Cordon sanitaire aus politisch tributpflichtigen Staaten. Inhaltlich besteht diese neue *Tributpflichtigkeit* letztlich darin, keiner Supermacht Einflußzonen oder Basen zuzugestehen (S. 19).

W. stellt fest: »Je näher ein Staat geographisch der Volksrepublik liegt, desto konkreter sind die Verhaltenslehren und die Sanktionen im Falle einer Zuwiderhandlung. Vietnam hat im Jahre 1979 erfahren müssen, was es heißt, sich den chinesischen Vorstellungen von einem polyzentrischen Indochina, d. h. einem supermachtsfreien Vorfeld der Volksrepublik zu widersetzen: Es erhielt eine Lektion, die Strafcharakter trug. (...) Wenn hier eine neue Wortprägung erlaubt ist, so geht es der VR China künftig wohl weniger um territoriale Expansion (so die Behauptung der Sowjetunion), sondern vielmehr um ›erzieherische Impansion‹.«

Die chinesische Nachbarschaftsstrategie ist nicht ohne das alte chinesische Einkreisungstrauma zu verstehen. Die lange Grenze zur Sowjetunion, der Pazifik, Südostasien (Japan) und Indien, sind Chinas ständige Beobachtungsfelder. Außenpolitisches Hauptziel der VR China ist heute eine antisowjetische Allianz, die von Westeuropa über Washington und Tokio bis nach Peking reicht. Bei dieser Zielsetzung einer »Vereinigten Front gegen Hegemonismus« ist allerdings zu beachten, daß China nicht an eine formelle Allianz denkt, sondern eher an eine zweckgebundene Einheitsfront.

Die Politik der antihegemonistischen Einheitsfront steht ganz im Zeichen der »Drei-Welten-Theorie«.

Die Politik der Vereinten Fronten, die auf eine Vereinigung aller vereinigungsfähigen Kräfte zum Zweck der maximalen Isolierung des jeweiligen Hauptgegners hinausläuft, beruht auf einer weltpolitischen Analogisierung (wörtlich: Entsprechend-Behandlung) von fast 30 Jahren Kampferfahrung im eigenen Lande. Bei allen innenpolitischen Auseinandersetzungen hatten die Anhänger Maos stets zwischen Freunden, Feinden und Kräften der Mitte unterschieden. Aus Freunden konnten jederzeit Feinde und, unter bestimmten historischen Voraussetzungen, aus Feinden sogar Freunde werden. Freunde und Feinde vergehen, das Dreiteilungsraster jedoch bleibt bestehen.

Das Dreiteilungsschema hat im Laufe der Zeit einige Veränderungen durchlaufen. Noch während der fünfziger und frühen sechziger Jahre gliederten die Chinesen die Welt nach dem Ost-West-Konflikt: Zwischen dem kapitalistischen und dem sozialistischen Lager wurden allerdings damals bereits zwei sogenannte Zwischenzonen, nämlich die Entwicklungsländer und die kleineren kapitalistischen Länder eingeordnet.

In den siebziger Jahren trug China dem Zerfall der beiden ideologischen Lager dadurch Rechnung, daß es nunmehr eine Drei-Welten-Theorie aufstellte, die dem Nord-Süd-Konflikt folgt. Zur Ersten Welt gehören nach dieser Konzeption die beiden Supermächte, die sowohl politisch, als auch militärisch und wirtschaftlich zu den eigentlichen Hegemonialmächten geworden sind.

Zu den Ländern der Zweiten Welt zählen die wirtschaftlich hochentwickelten Staaten Japan, Kanada, Australien, vor allem aber die wirtschaftlich fortgeschrittenen Länder West- und Osteuropas.

Die Dritte Welt schließlich umfaßt alle wirtschaftlich rückständigen und politisch un-

terdrückten Teile des Erdballs. Die VR China selbst plaziert sich unter die Länder der Dritten Welt.

Die Drei-Welten-Theorie ist kein soziologisches Analysenmodell, sondern soll brauchbare Kampfoptionen schaffen. Supermachtspolitik soll durch ständige Kritik und Opposition der überwältigenden Weltmehrheit systematisch verunmöglicht werden.

China geht mit anderen Worten nur taktische Bündniskonstellationen ein. Nach dem dialektischen Grundsatz, daß eins sich in zwei teilt, können solche Einheitsfronten je nach den historischen Gegebenheiten schnell wieder zerfallen und neuen Konstellationen Platz machen. Auch die Drei-Welten-Theorie aus dem Jahre 1974 gestattet ein Auswechseln von Freund und Feind. Daher ist das Bündnis mit den USA nur taktisch, das Dreiteilungsschema dagegen strategisch angelegt.

Man erinnert sich der Schlußsätze von Herbert Kremps Buch *Die Bambusbrücke*, Berlin 1980:

»Der Einstrom permissiver westlicher Lebensformen stößt auf Geistermauern. Lieber kehrt China zur *Autarkie* zurück als in irgendeine fremde Abhängigkeit. Eine kopernikanische Wende hat es in diesem Lande nicht gegeben. Nie wird sich China um eine fremde Sonne drehen.«

Moskau hat in zahlreichen Stellungnahmen den Westen vor der »chinesischen Karte« gewarnt, denn Peking wolle mit Hilfe des Westens selbst globale Hegemonie erringen. Andererseits werden in den meisten aktuellen Darstellungen der Weltlage die einschneidenden Veränderungen des politischen und militärischen Gleichgewichts durch die bis an Kooperation grenzende Annäherung der USA an China vollkommen unterschlagen. In etwa der gleichen Zeit registriert das Londoner Internationale Institut für Strategische Studien: Die Unsicherheit in der Dritten Welt und die Sorge über Chinas neue außenpolitische Dynamik haben den Kreml veranlaßt, sich mehr auf den Schutz seiner Flanken am Rande seines Imperiums zu konzentrieren und Operationen in entfernten Bereichen, wie in Afrika, mit größerer Vorsicht zu verfolgen.

Heute zieht es China noch vor, vom Berge aus dem Kampf der Tiger zuzuschauen. Aber langsam und stetig wandert das politische Zentrum der Welt von Europa nach Asien, vom Atlantik zum Pazifik.

Diesen geopolitischen Vorgang klar analysiert zu haben, ist das Verdienst des Verf.

Bergisch-Gladbach Heinz BRILL

Wilfried HUBER / Albert KREBS (H.), *Adolf Reichwein 1898–1944. Erinnerungen, Forschungen, Impulse.* Paderborn/München/Wien/Zürich 1981. 397 S.

Adolf Reichweins Leben und Denken erscheint kurz umrissen auf der am Rosbacher Schulhaus angebrachten Erinnerungstafel: »ZUM GEDENKEN AN / ADOLF REICHWEIN / GEB. AM 3. OKTOBER 1898 / HINGERICHTET / AM 20. OKTOBER 1944 / WIDERSTANDSKÄMPFER / GEGEN DEN NATIONALSOZIALISMUS / IM »KREISAUER KREIS« / PÄDAGOGE / UND VERFECHTER / DER FREIHEIT UND / DER DEMOKRATISCHEN / STAATSORDNUNG / ROSBACH V. D. HÖHE IM NOVEMBER 1978«.

Reichwein war ein eminent politischer Mensch. Sein sozialpolitisches Engagement war das Hauptmotiv seines Denkens und Handelns. Getrieben von diesem Impuls kämpfte er um die Verbesserung sozialer Bedingungen in Deutschland so gut wie in Mexiko oder dem Fernen Osten, und er schenkte seine Aufmerksamkeit und Kraft pädagogischen Problemen, um den einzelnen aus seiner Unmündigkeit in eine verantwortete Freiheit des Denkens und Handelns einzuführen. Die fünfzehn Aufsätze des vorliegenden Sammelbandes explizieren diese beiden Grundgedanken in sorgfältiger und kritischer Werkanalyse, die erstmals über das pädagogische Poem hinausgreift und Aspekte des Gesamtwerks in den Blick rückt und interpretierend erschließt (S. 11).

Die drei ersten Aufsätze – von Weggefährten Reichweins (Albert Krebs, Wolfgang Schuchhardt, Fritz Borinski) verfaßt – markieren erinnernd Lebensstationen und lassen die Gestalt Reichweins plastisch vor den Augen des Lesers entstehen. Er erscheint in den einzelnen Lebensabschnitten (Frontsoldat, Student, Heimleiter, Hochschullehrer, Museumspädagoge, Dorfschullehrer und Weltreisender) als Integrationsfigur und Promotor zu Neubeginn und ausdauerndem Durchhalten an einer als wegweisend erkannten Idee (vgl. S. 85 f.). Diesen mehr biographisch orientierten Abhandlungen ist unter gewissem Aspekt auch die das Buch beschließende Arbeit von Huber zuzuordnen; denn nirgends mehr als in der Zeit des Widerstandes zwischen 1939 und 1944 zeigt sich die Konsequenz verantworteten Handelns in Reichweins Leben selbst.

Der zweite Teil des Buches – sechs weitere Artikel – befaßt sich mit der Pädagogik. Im Mittelpunkt der Analysen steht die Konzep-

tion vom »schaffenden Schulvolk«, die von Klaus Fricke mustergültig umrissen wird und deren praktische Durchführung in Tiefensee Walter Popp charakterisiert. Diese Konzeption hatte nicht nur Wirkung auf die Entwicklung der deutschen Lehrerbildung, der Hans-Hermann Groothoff nachgeht, sondern sie befruchtete nachhaltig die unterrichtsmethodische Theorie und Praxis (Wilhelm Wittenbruch) und die mediendidaktische Diskussion (Heinrich Lenzen, Peter Meyer) bis in die Gegenwart hinein.

Eine dritte Gruppe von Aufsätzen befaßt sich mit Reichweins weltpolitischen Beobachtungen und Einschätzungen. Unter der Überschrift »Reichweins Reiseerlebnisse, heute gelesen und bedacht« gibt Gerhard Bauer eine Einführung in den Problemkreis. Hanns-Albert Steger charakterisiert Reichweins Mexiko-Bericht von 1930 als wirtschaftsgeographisches Modell einer Landeskunde mit gesellschaftspolitischer Zielvorstellung. Mit den Arbeiten über Ostasien beschäftigt sich der Beitrag von Wolfgang Wilhelm, der, selbst in Japan lehrend, mit Sachkompetenz zu dem Urteil kommt, daß Reichwein »wie wenige andere zu einem vertieften Verständnis des Fernen Ostens beigetragen« (S. 271) habe. Seine sozialpädagogische Grundeinstellung beeinflußte auch seine Vorstellungen über eine neue Weltwirtschaftsordnung (Hans-Joachim von Koerber) und einer notwendig werdenden Erziehung zur Weltverständigung (James L. Henderson). Der Band wird abgeschlossen durch ein Personen- und Sachregister.

Der Versuch, Reichweins Gesamtwerk zu erschließen und vorzustellen, ist gelungen. Inhaltlich bleibt kein bedeutender Gedanke unentdeckt. Dieser Vorzug des Buches ist sicher das Verdienst von Wilfried Huber, der als Leiter des Reichwein-Archivs in Münster kenntnisreich die Regie führen konnte; doch die Werkanalyse selbst haben einzelne Autoren vorgenommen. Bei aller auszumachenden Unterschiedlichkeit zeigen alle Abhandlungen subtile Kleinarbeit, die erst ein Werk aufschließt, und viele der Arbeiten vermögen darüber hinaus den Grundgedanken in die dazugehörende Systematik und Chronologie einzuarbeiten. Insgesamt wird Reichwein als ein »werktätiger« Wissenschaftler dargestellt, dessen vielfältige Anregungen als Erbe reform- und sozialpädagogischen Denkens für die Gegenwart fruchtbar zu machen sind.

Duisburg Reinhard Stach

AUTOREN DIESES HEFTES

Karl Graf Ballestrem, Dr. phil., Privatdozent, Vertreter des Lehrstuhls für Politische Theorie und Philosophie an der Universität München, München.

Michael Antoni, Diplomsoziologe, Oberregierungsrat, Referent im Referat »Verfassungsrecht der Staatsorganisation« im Bundesministerium des Innern, Bonn.

Jürgen Hartmann, Dr. phil., Dipl.-Pol., Privatdozent, Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg, Hamburg.

Gregor M. Manousakis, Dr. jur., Politologe und Publizist, Athen.

Karl-Ulrich Meyn

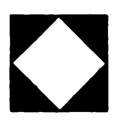
Kontrolle als Verfassungsprinzip

Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes

Der Gedanke der Kontrolle als eines Verfassungsprinzips ist trotz einer ganzen Reihe von Arbeiten zu Einzelaspekten im verfassungsrechtlichen Schrifttum vernachlässigt worden, obwohl Kontrolle zu den Grundvorstellungen des westlichen Verfassungsstaates gehört. Die Arbeit versteht sich als ein Versuch, die Kontrolle in das Bezugsfeld der grundlegenden Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes einzuordnen. Es werden deshalb Volkssouveränität und Demokratie, Gewaltenteilung, Bundesstaat und Rechtsstaat im repräsentativen parteienstaatlich-parlamentarischen Regierungssystem auf ihre Bezüge zur Kontrolle untersucht. Da diese Prinzipien in ihrem Inhalt von der Verfassungstradition vorgeprägt wurden, mußte zunächst eine verfassungshistorische Grundlegung erfolgen. Dabei zeigte sich ein enger Zusammenhang zwischen den Legitimationsgrundlagen der verschiedenen Verfassungsorgane und deren Entscheidungskompetenzen und Kontrollbefugnissen. Je nach der Intensität, mit der das monarchische bzw. das demokratische Prinzip sich in der Verfassungsordnung durchsetzen sollte, wurde in der dualistisch legitimierten konstitutionellen Monarchie dem nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Verfassungsorgan Kontrolle als Ersatz zuerkannt. Entsprechend geht es für die grundgesetzliche Verfassungsordnung darum, im ausschließlich demokratischen Legitimations- und Delegationszusammenhang Kontrolle durch den Delegatar zu sichern. Kontrolle ist im demokratischen Verfassungssystem Surrogat für den utopischen Idealfall der Identität zwischen Regierenden und Regierten und damit für die Vorstellung der Selbstherrschaft. Mit ihrem Ausgangspunkt beim Satz von der Staatsgewalt, die vom Volke ausgeht, steht diese legitimationsorientierte Theorie der politischen Kontrolle in der Nähe des Ansatzes von Ulrich Scheuners »innerer Relation zwischen der auftraggebenden Gesamtheit und den berufenen Inhabern politischer Entscheidung«.

1982, 434 S., 15,3 x 22,7 cm, Salesta brosch., 118,– DM
ISBN 3-7890-0786-2

Nomos Verlagsgesellschaft
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit
Herausgegeben von Prof. Dr. iur. Christian Starck

Andreas Sattler **Band 22**

Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie

untersucht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Bei der Schaffung des Grundgesetzes hat sich der Parlamentarische Rat nicht nur darum bemüht, die Bundesrepublik Deutschland als freiheitlichen demokratischen Staat zu konstituieren. Vielmehr hat er es sich zugleich angelegen sein lassen, durch die Schaffung zahlreicher Schutzbestimmungen wie Art. 9 Abs. 2, 18 und 21 Abs. 2 GG eine wirksame Abwehr von Angriffen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zu ermöglichen. Das hat den Anlaß zu der oft wiederholten Feststellung gegeben, daß im Grundgesetz eine Entscheidung für die streitbare Demokratie getroffen worden ist.
Diese Feststellung ist genau betrachtet mehrdeutig. Sie kann einerseits in dem Sinne verstanden werden, daß damit lediglich die Eigenart des Grundgesetzes, die in der Verbindung von freiheitskonstituierenden und freiheitssichernden Vorschriften liegt, in knapper und treffender Weise charakterisiert wird. Sie kann andererseits aber auch so aufgefaßt werden, daß mit ihr zum Ausdruck gebracht werden soll, aus dem Grundgesetz lasse sich eine Entscheidung von selbständiger rechtlicher Bedeutung für die streitbare Demokratie entnehmen.
Tatsächlich hat sich im letzten Jahrzehnt im Anschluß an eine Reihe von Urteilen und Beschlüssen, in denen das Bundesverfassungsgericht darauf Bezug genommen hat, im Schrifttum eine heftige Kontroverse über die Frage entwickelt, welche rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie zukommt. Die vorliegende Untersuchung dient dem Ziel, zur Klärung dieser grundlegenden Frage dadurch beizutragen, daß zunächst die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die dazu erfolgten Meinungsäußerungen in der Literatur in klarer und übersichtlicher Weise dargestellt und anschließend die in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkte möglichst vollständig von allen Seiten gewürdigt werden.

1982, 123 S., 15,3 x 22,7 cm, Salesta brosch., 39,– DM
ISBN 3–7890–0796–X

Nomos Verlagsgesellschaft
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



A 4

Inhaltsverzeichnis

Seite

AUFSÄTZE

BERICHTE UND DOKUMENTE

KRITIK

Besprechungsaufsätze

Beilagenhinweis: Dieser Ausgabe liegt das Jahresinhaltsverzeichnis 1982 bei.

A 8540 F

Jahrgang 30 | Heft 2 Juni 1983 S. 109-216 ISSN 0044-3360

gründet 1907

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik München

Aus dem Inhalt:



CARL HEYMANNS VERLAG KG · KÖLN · BERLIN

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik München

(Zitierweise: ZfP)

Gegründet im Jahre 1907 durch Adolf Grabowsky und Richard Schmidt

---

REDAKTION

Dr. Alfred Jüttner, Ludwigstraße 8, 8000 München 22. Alle Beiträge sind an die Redaktion zu adressieren. Dasselbe gilt für Rezensionsexemplare.

Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte zur Veröffentlichung, auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege fotomechanischer oder anderer Verfahren. Für Manuskripte und Bücher, die unaufgefordert eingesandt werden, wird keine Haftung übernommen.

VERLAG

Carl Heymanns Verlag KG, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Landeszentralbank 37 008 173, Postscheck Köln 820 20–501.

BEZUGSBEDINGUNGEN

Die Zeitschrift erscheint viermal im Jahr. Jahrespreis 90,00 DM, für Studierende (unter Einsendung eines Studiennachweises) jährlich 68,00 DM einschließlich Versandkosten. Einzelheft 24,00 DM zuzüglich Versandkosten. Aufkündigung des Bezugs bis 15. 11. zum Jahresablauf.

ANZEIGEN

Heymanns Anzeigen-Verwaltung, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Anzeigenleitung Marianne Siegberg. Die Anzeigen werden nach der Preisliste vom 1. 4. 1983 berechnet. Landeszentralbank Köln, 37 008 173, Postscheck Köln 228 03–501.

DRUCKEREI

Gallus Druckerei KG 1 Berlin 10

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK
JAHRGANG 30 (NEUE FOLGE) · HEFT 2 · 1983

DER ZUSAMMENBRUCH DER POLITIK UND DIE EMANZIPATION DER GEWALT

Eine Fallstudie am Beispiel der Puritanischen Revolution

Von Karl H. Metz

»Covenants without the sword
are but words« (Th. Hobbes)

Habitueller Respekt und marginalisierte Gewalt – zwei Pfeiler der politischen Ordnung

Die Puritanische Revolution ist eines der dramatischsten und tiefgreifendsten Ereignisse in der Geschichte Englands und ein klassisches Beispiel jenes politischen Notstandes, in dem die gesellschaftliche Verständigung zusammenbricht und die Waffen über die gültige politische »Grammatik«, d. h. die wahren Regelverhältnisse in einer Gesellschaft zu entscheiden haben. Auf zwei Grundlagen erhebt sich ja gewissermaßen jedes soziale Ordnungsgefüge: auf der Gewaltfähigkeit einiger und dem Respekt vieler hinsichtlich einer bestimmten Herrschaftsordnung, deren Zentrum die Festlegung legitimer Gewaltausübung ist. Politisches Handeln im weitesten Sinne wäre dann das Bemühen, den Respekt vor die Gewalt zu setzen, d. h. ordnungsrechtliches Verhalten über Institutionen bzw. Ideologien herbeizuführen und auftretende Zwistigkeiten mit den jeweils »maßgebenden« Gruppen diskursiv beizulegen. Politik beruht also auf der gelungenen Habitualisierung eines Werte- und Verhaltensgefüges durch die große Mehrheit der Bevölkerung: hieraus ergibt sich die Möglichkeit des Konsensus mitsamt dem damit verbundenen konformistischen Druck auf etwaige Abweichler, was die Marginalisierung der Gewalt zur Folge hat. Je mehr sich die politische Ordnung jedoch auf Gewalt stützen muß, desto schwächer wird ihr eigentlich »politisches« Ordnungsvermögen, weshalb der Krieg, vor allem aber der Bürgerkrieg, im Grunde einer Kapitulation der Politik und ihres friedlichen Ordnungsbemühens zu vergleichen wäre.

Der Bürgerkrieg entspricht einer Eroberung der Politik durch die Gewalt, wobei der Kampf der Gesinnungen den Konsensus des Respekts zerstört. Dieser Zustand kann nicht dauern und so wird die politische Redomestizierung der Gewalt auf die Dauer unvermeidlich. Wer den Frieden bringt, darf mit dem Gehorsam der Erschöpften rechnen. Dennoch scheitern an dieser Aufgabe die militärischen Sieger häufig, weil es an Konsensus-Traditionen fehlt. Die Gewalt kann so für lange Zeit nicht wieder zur letzten Instanz in einem Ordnungsgefüge werden, weil es an »vorletzten« Instanzen fehlt. An diesem Befund setzt dann später auch der philosophische Konservativismus E. Burkes ein, welcher der letzten die erste Instanz, der Gewalt den in der Tradition verwurzelten Respekt als wahres Geheimnis politischer Kunst entgegenstellt. Mit solch konservativer Weisheit wußte freilich eine radikale Bewegung

wenig anzufangen, die revolutionär wurde unter der Parole einer Erhaltung bzw. Wiederherstellung der »guten alten Rechte« gegen einen »tyrannischen« Herrscher, der diese Rechte breche. Der König selbst sah sich natürlich nicht weniger als Verteidiger solch alter Rechte, die von der Radikalen der Gegenseite bedroht seien. Das zeigt deutlich, daß die Respekt-Basis der Gesellschaft, d. h. das ein Gesamtgefühl erzeugende Ordnungsbewußtsein, zerbrochen war, weil es keine Übereinstimmung über die Tradition mehr geben konnte.

Respekt ist die fraglose Anerkennung hierarchisch gestufter sozialer Ordnungsbeziehungen, deren Würde sich zumeist aus ihrer Dauerhaftigkeit ergibt. Das kollektive Vorbild prägt dabei so stark, daß sogar Symbole genügen können, um ein bestimmtes Verhalten anzuregen, was im übrigen erklären kann, warum im Respekt-Bereich das Symbolische (Zeichen, Gesten, Titel usw.) eine solche Rolle spielt und warum die Mißachtung von Symbolen als Beleidigung der durch sie vertretenen Personen und Institutionen empfunden wird. Symbole sind die Sprache des habituellen Respekts. So ist es erklärlich, weshalb sie häufig tiefgreifende, wenngleich langwährende Wandlungen zu überdauern vermögen, aber auch, warum sie so leicht zur Verhüllung sozialer Veränderungen gebraucht werden können. In beiden Fällen legitimieren sie als »Namen«, als Titel Sachverhalte, mit denen sie ihrer eigentlichen Bedeutung nach nur wenig zu tun haben. Die Machtfrage entspricht dann einer Herausforderung der Titel durch die Verweigerung des Respekts, der ihnen gemeinhin gezollt wird. Die wilde, illegale Gewaltfähigkeit, die sich hier ankündigt, schafft sich mit ihrer Provokation der Titel die Bausteine einer Gegensprache. Begriff und Gewalt verdoppeln sich somit gegenseitig. Die tiefe Faszination der Revolution, daß nämlich den Begriffen soziale Gewalt zuwächst, daß Worte zu Waffen werden, hat hier ihre vermutlich wichtigste Ursache. Für die Zerstörung der (herrschenden) Politik wie für ihre spätere Wiedergewinnung ist das gleichfalls wichtig. Denn die schiere Gewaltsamkeit kann zwar unterwerfen und töten, doch herrschen wird sie allenfalls durch die Furcht, diesen Rumpf des Respekts.

Also wird sich die Machtfrage gewöhnlich mit einer Kritik der Titel verbinden, vor allem, wenn es sich um innere Auseinandersetzungen handelt. Eine solche Kritik beruht in ihrem Kern auf Gegenbegriffen und sie wird in ihrer Entfaltung bestrebt sein, die vom Gegner besetzten Begriffe entweder in Mißkredit zu bringen oder für sich selbst in Beschlag zu nehmen. Der Krieg der Worte geht dem der Waffen stets voraus, weil das Gesellschaftswesen Mensch sein Gewohnheitsverhalten der Friedfertigkeit erst durch die bislang ängstlich marginalisierte Gewaltfähigkeit ersetzen muß, wozu eine rechtfertigende Gegensprache unabdingbar ist. Wo Staaten gegeneinander Krieg führen, ist die Regularisierung dieses Übergangs wesentlich leichter, weil dort der Respekt erhalten bleibt und es gegen die »Anderen« geht. Im Bürgerkrieg hingegen tobt die Gewalt in der Sphäre des »Wir«. Zerstörung der überkommenen Autorität und Ausgrenzung des Gegners aus dem kollektiven »Wir« gehen ihm voraus. Was das ideologisch bedeutet, ist den politischen Denkern seit langem bewußt gewesen; und wenn Th. Hobbes etwa von der Puritanischen Revolution sagt[1], sie sei durch die »Wortzangen« ehrgeiziger und dünkelhafter Geistli-

1 Die Bezeichnung »Puritanische Revolution« stammt vom englischen Historiker R. S. Gardiner, dessen *History of the 17th Century* (1863–1901) den Versuch darstellte, Cromwell für den Liberalismus in Anspruch zu nehmen.

cher zur Welt gebracht worden[2], so steht er mit einer solchen Auffassung in der langen Tradition einer Kritik jener »falschen Meinungen«, welche die Ruhe des Staates gefährden.

Der Gewaltanwendung gegen Mitbürger geht demnach stets ein ideologischer Bürgerkrieg voraus, wobei nur kurz angemerkt sei, daß nicht jeder ideologische in einen militärischen Bürgerkrieg übergehen muß, sei es, daß es zu einem Kompromiß in letzter Stunde kommt, sei es, daß die Inhaber der Staatsmacht noch mächtig genug sind, um ihre Gegner rechtzeitig ihrer »wilden« Gewaltfähigkeit zu berauben. Beide Versuche gibt es natürlich immer; ob sie gelingen, hat mit der jeweiligen historischen Konstellation zu tun. Der Einfluß der Unentwegten und Radikalen beider Seiten spielt hier oft eine ausschlaggebende Rolle. Dieser Einfluß einer Minderheit hängt eng mit dem Erfordernis des Wortkrieges zusammen, die eigene Sache möglichst eindeutig zum Ausdruck zu bringen, sie ohne störendes Wenn und Aber möglichst kompakt zu machen, um Stellungnahmen zu erzwingen und jeden Zweifel von vornherein auszuschließen. Wo dann die »Wahrheit« zur Debatte steht, blüht der Weizen der Unentwegten. Das eben verlieh der in der einheitlichen Kirche dargestellten Religion über Jahrhunderte hinweg eine solche Bedeutung: daß es eben über die Wahrheit keine Meinungsverschiedenheiten geben kann und darf. Ein Fundus an Wahrheit blieb gesichert, wenn man sich über Abgaben, Landstriche oder Herrschaftsrechte auch noch so erbittert streiten mochte.

Mit der Reformation ändert sich das, und dies macht sie wie ihre Nachwirkungen zu einem so wichtigen Ereignis für den politischen Denker. Die Religion wurde nun zu einer Quelle des Dissens, zum vergifteten Brunnen letzter Wahrheiten. Damit wurde die Säkularisierung der Politik, die Hinwendung zur Idee der Staatsraison geradezu zur Vorbedingung für die Erfüllung der Friedens- und Ordnungsaufgabe der Politik. In welchen Formen das stattfinden sollte, darüber entbrannten freilich die großen Kämpfe des 17. Jahrhunderts. Noch nämlich vermochten sich die Zeitgenossen die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung ohne Aufrechterhaltung einer einheitlichen Kirchen-Religion kaum vorzustellen, selbst wenn sie den »Ketzer« im Hobbes'schen Sinn immer mehr als einen politischen Verbrecher begriffen, einen Sünder gegen den Staat – und damit gegen den von ihm eingeklammerten Gott. So spielten denn religiöse Begriffe eine zentrale Rolle in den Auseinandersetzungen der Zeit. Aber sie entsprachen immer mehr den »Titeln«, mit denen man neue Sachverhalte eher verkleidete denn sie darstellte. Neue Begriffe zu schaffen wurde so ein Geschäft der aufblühenden politischen Philosophie. Die Überlagerung der gesellschaftlichen Entwicklung durch eine religiöse Begrifflichkeit, die nur mehr unzureichend mit den sozialen Motiven übereinstimmte, über die sie Aussagen machte, ist kennzeichnend für den politischen Wandel im 17. Jahrhundert, wie womöglich für jeden Wandel weg von einer durch lange Tradition geheiligten Begrifflichkeit. Daraus geht dann der Wortkrieg hervor, weil man nicht mehr eindeutig sagen kann, was die Begriffe eigentlich bedeuten. Das mündet in eine tiefe Erschütterung des sozialen Vertrauens, ohne das gewaltfreie Interaktion kaum möglich ist. Da aber die Definition der »Namen« eine Frage der sozialen Macht ist, so ist das Bemühen um sie zugleich eine Auseinandersetzung um die Macht.

2 Th. Hobbes, *Behemoth oder das Lange Parlament* (1668), übersetzt und als Anhang gedruckt bei: J. Lips, *Die Stellung des Th. Hobbes zu den politischen Parteien der großen englischen Revolution*, Leipzig 1927, S. 138.

Streiten kann man freilich nur mit anderen, wenn man unter sich selber Klarheit über die Begriffe hat. Hier leistet die Gruppe der Unentwegten die trefflichsten Dienste. Der Streit um Worte ist ein Streit um die gesellschaftlichen Auswirkungen der Worte. Häufig steht dahinter der Versuch einer im Zuge des sozialen Wandels aufgestiegenen Gruppe, ihre real erreichte Stellung legal und ideologisch abzusichern, wobei sie auf den Widerstand der überkommenen »legalen« Führungsschicht und deren Weltanschauung stößt.

Im Falle der Puritanischen Revolution sind das der durch die Aneignung des Kirchenbesitzes entstandene niedere Landadel, die Gentry, samt den ihm – auch familiär – eng verbundenen städtischen Großbürgern und die Krone mit dem Hochadel. Die Gentry war von den Tudor-Königen geschaffen worden, die zugleich den Hochadel gründlich entmilitarisiert hatten. Unter den Stuart-Königen (seit 1603) aber suchten sich weite Teile der Gentry zu einer eigenständigen politischen Größe zu emanzipieren. Diese Absetz-Bewegung aus einem Klientelverhältnis zur Krone traf mit einer Radikalisierung des – theologisch gesehen – unvollendeten englischen Protestantismus zusammen. Das Vorhandensein einer autoritären Kirchenverfassung mit von der Krone ernannten Bischöfen wie einer autoritativen, die bestehende Ordnung rechtfertigenden Theologie und Verkündigung erschien Heinrich VIII. wie seinen Nachfolgern als unabdingbar für die Sicherheit ihrer Herrschaft. Kein Wunder also, wenn sich die Opposition zur Krone weithin mit der protestantischen Forderung nach einer Reinigung der Kirche von »katholisierenden« Einrichtungen verband. Die anti-monarchische Tendenz in diesem »reinen« Protestantismus (»Puritanismus«) blieb der Krone natürlich nicht verborgen. So entspann sich der Kampf der Worte im religiösen Bereich ohne immer – oder auch nur vorwiegend – etwas Religiöses bedeuten zu wollen. Was dabei zu Bruch ging, war die Regligion selbst als Fundus »eindeutiger« Orientierungsbegriffe. Sie wurde zur Auffassungssache, über die man endlos streiten konnte. Mit ihrer überkommenen Aufgabe, den ideologischen Konsensus in der Gesellschaft zu stützen, stimmte das natürlich nicht mehr überein. Andererseits freilich war die religiöse Begrifflichkeit noch so allgemein bekannt, daß ihre Benutzung unverändert Gefühle der Vertrautheit und des Respekts wachrief.

Sozialen Normen Respekt erweisen heißt, die Verbindlichkeit der ihnen zugrunde liegenden Hierarchie der Werte anzuerkennen und etwaige Konflikte nach Maßgabe einer autoritativen Setzung beizulegen. Nun steht selbstverständlich die Hierarchie der Werte mit einer solchen der sozialen Gruppen in Verbindung, wenngleich in oft vielfach vermittelter Form. Im Zustand der Regularität, wenn die Normen das soziale Handeln regulieren und die Gewalt marginal bleibt, hängt also die Macht von der Kontrolle der Werte ab, d. h. von der Befähigung zur Repräsentation und Interpretation der allgemeinen Werte sowie deren Pragmatisierung in der Akten der Herrschaft. Die Wertordnung funktioniert, solange sie als Sinnquelle für individuelles Verhalten in der Gesellschaft empfunden wird. Daher auch die Wichtigkeit eines idealen Kerns in den pragmatischen Normgefügen, der ihnen sozusagen eine Sinn-Silhouette verleiht. Man kann demnach die Krise des 17. Jahrhunderts, sofern sie ideologisch ist, mit der Erschütterung dieses Kerns in Verbindung bringen, der noch theologisch geprägt ist, doch säkularer Erosion unterliegt. Insofern diese Krise aber eine soziale ist, hat sie mit dem Konflikt einer potentiellen Elite mit einer etablierten Elite zu tun, d. h. zwischen großen Teilen der Gentry bzw. des Stadtbürgertums und der Krone sowie den sie unterstützenden Kräften, der Mehrheit des Hochadels und der in den wenig entwickelten Teilen des Landes lebenden Gentry. Es geht

dabei um die Anpassung der legalen an die sozialökonomische Hierarchie, wie sie sich im Nexus von Eigentum (bzw. Besteuerung) und Repräsentation ausdrückte. »Wann immer deshalb die Gesetzgeber danach trachten, dem Volk sein Eigentum zu nehmen«, so folgert J. Locke dann daraus, »versetzen sie sich dem Volk gegenüber in Kriegszustand«[3] und entbinden es vom traditionellen Gehorsam. In diesem Fall wird der Gesetzgeber, der König, zum »Rebellen« gegen das »gute alte Recht«, d. h. gegen das vorhandene Verhältnis von Königtum und (Eigentümer-)Gesellschaft und dessen Mythos als eines von der Tradition geheiligten Sachverhaltes. Daß sich dieser neuartige Begriff vom Privateigentum mit der älteren Einrichtung der – ursprünglich ständischen – Repräsentation des »Landes« verband, macht das Eigentümliche und Zukunftsweisende der englischen Ereignisse dieser Zeit aus. Damals wurde im übrigen in ganz Europa um die Repräsentation gerungen, wobei nahezu überall die Krone in Gestalt des fürstlichen Absolutismus den Sieg davontrug. Daß es in England anders kam, dürfte wesentlich mit dem erwähnten engen sozialen Zusammenhang zwischen Gentry und Bürgertum zusammenhängen.

Jede Gesellschaft verfügt über eine gewisse Flexibilitätsmarge, über die bei den unvermeidlichen Abweichungen von den Normen im Fortgang der sozialen Interaktion das soziale Gefüge im Gleichgewicht gehalten wird. Über diese Marge erfolgt dann auch ein kontinuierlicher, allmählicher Wandel der Institutionen. Dazu ist jedoch ein Konsensus über Grundwerte erforderlich, d. h. man muß über eine allgemein anerkannte Begrifflichkeit verfügen, um auch über Konflikte sich verständigen zu können. Im Bereich der Flexibilitätsmarge herrscht demnach Konflikt im Rahmen der Regularität. Es gibt nur legale, marginal gehaltene Gewalt und die Sache des Gegners bzw. sein soziales Existenzrecht werden nicht geleugnet. Wichtig ist nun, ob diese Marge weit genug ist, um die Korrespondenz von sozialer Organisation und politischen Institutionen stetig zu erneuern und so auch die Normvorstellungen realitätsgetreu zu halten. Denn gerade in Zeiten raschen sozialen Wandels neigen die Inhaber der Macht dazu, diese Marge zu verengen und die wachsenden Konflikte autoritär zu lösen. Die Politik des Staates, insbesondere Karl I., ging genau in diese Richtung, so wenn der König das Parlament nicht mehr einberief, die Zuständigkeit der königlichen Zentralgewalt auf Kosten der lokalen Selbstverwaltung ausdehnte oder die Rechte der königlichen Gerichte erweiterte, was die »natürlichen Herrscher« in der Provinz, d. h. Gentry und Patriziat, verbitterte.

Man kann also sagen, daß die Versuche Karl I. und seiner Berater (vor allem des Grafen Strafford und des Erzbischofs Laud) absolutistische Prinzipien durchzusetzen, auf eine Verengung der Flexibilitätsmarge und die Aushöhlung von deren Kommunikationsorganen (Parlament und local government) hinauslief. Die Gesellschaft sollte von der Politik getrennt werden. Diese Verengung der Flexibilität rieb sich selbstverständlich mit dem andauernden sozialen Wandel, was eine Atmosphäre der Unzufriedenheit entstehen ließ, in die der religiöse Streit noch weiteren Zündstoff bließ. In dieser Lage wuchs dem legalen Gewaltmonopol entscheidende Bedeutung zu. Das offenbare Versagen der legalen Gewalt, die wilde Gewalt von Opponenten zu unterdrücken, die in solchen Situationen immer entsteht, mußte katastrophische Folgen haben. Denn ein bedeutender Teil, wenn nicht die Mehrheit der »maßgebenden« Gruppen war nicht mehr bereit, für die Erhaltung der bestehenden Ordnung noch

3 J. Locke, *Über die Regierung (Second Treatise of Government,* 1690), Reinbek 1966, S. 172.

einen Finger zu rühren. In dieser Lage kann das entschlossene Handeln einer Gruppe die Regierung zwar nicht beseitigen, sie aber zwingen, ihr Gewaltmonopol überzeugend unter Beweis zu stellen. Vermag sie das nicht, so wird die Frage nach den wahren Machtverhältnissen zu einer gesamtgesellschaftlichen Angelegenheit, weil nun die Herrschaft nach dem Respekt auch das Gewaltmonopol eingebüßt hat. Eine Phase außerordentlich erweiterter Flexibilität setzt ein; der Krieg der Worte verschärft sich.

Was die Gewalt bei funktionierender Regularität marginal hält, ist der Respekt, den man einer Autorität zollt, meist als gewohnheitsmäßige Anerkennung gewisser Regeln und Aufblicksbeziehungen, deren Geltung im »So war es immer schon« sowie in einem idealen Kern letzter Werte begründet ist. Wo die Machtfrage gestellt wird, zieht man nicht nur den Respekt, sondern ebenso das staatliche Gewaltmonopol in Zweifel. Die das tun, verfügen selbst über einen Fundus letzter Werte und über eine gewisse Gewaltfähigkeit. Da nun, wo die Traditionslinien im Widerstreit der Gesinnungen zerbrechen, werden Ideologie und Philosophie der Politik zu Kräften des sozialen Wandels. Geht es nun doch um die eminent politische Aufgabe, die neue und gefährliche Lage begrifflich zu bestimmen, um so womöglich zu einem Standpunkt zu gelangen, der über den Parteien und ihren tödlichen Feindschaften liegt und somit geeignet erscheint, den ideologischen Bürgerkrieg zu beenden. Über die politische Philosophie beginnt die Wiederherstellung der Politik. Das ist ihre große und wahrhaft folgenreiche Wirksamkeit in der Geschichte. Da man im Zeitalter der religiös geprägten Bürgerkriege an der Tradition, sei sie religiös oder sozial, nicht mehr ohne weiteres anknüpfen konnte, ging man auf den Menschen selbst zurück und versuchte, von seiner »Natur«, seinen Bedürfnissen aus zu einer rationalen, säkularen Lehre von der politischen Ordnung zu gelangen, die man den emotional aufgeladenen Ideologien des Kampfes auf Leben und Tod entgegenstellen konnte. Hier entfalten sich demgemäß dann auch die großen Ordnungsentwürfe von Hobbes, Harrington und Locke.

Die Triebkraft dieser Ideologisierung war zweifellos die Religion. Das hatte auch institutionelle Gründe. Dem König erschienen Kirche und Rechtspflege in einem Land wie Großbritannien, in dem sich die Krone nicht auf ein stehendes Heer stützen konnte, als die wichtigsten Instrumente seiner Herrschaft, und wenn Karl I. nach seiner Niederlage im Ersten Bürgerkrieg (1646) eher bereit war, in Fragen des militärischen Oberbefehls nachzugeben als in denen der bischöflichen Kirchenverfassung, so hat das hierin seine Ursache[4]. Das absolutistische Experiment, das notgedrungen in die alten »Freiheiten« wie in sich ausbildende neue Freiheiten des einzelnen eingriff, mußte die Frage nach der letzten Instanz berühren, und dafür war das Königtum weder in England noch in Schottland gerüstet. Die Machtfrage konnte so vom Königtum nicht eindeutig beantwortet werden, als sie konstellativ zu werden begann.

Das auslösende Ereignis war dabei der sog. Zweite Bischofskrieg. In dem von London aus regierten Schottland, nominell immer noch ein unabhängiges Königreich, war eine Revolte ausgebrochen, die den König dort praktisch entmachtet hatte. Da in Schottland das Parlament seit jeher schwächer war als in England, der Protestantis-

4 L. v. Ranke, *Englische Geschichte* (1859–68), Bd. I, hg. v. W. Andreas, Wiesbaden 1957, 440. Rankes Darstellung ist bis heute das klassische Werk über diese Epoche geblieben. Freilich ist es Politik-Geschichte im Sinne des 19. Jahrhunderts; ökonomische, aber auch soziale und geistesgeschichtliche Aspekte finden sich nur am Rande berücksichtigt.

mus hingegen sehr viel stärker, so spielt das religiöse Moment von Anfang an eine entscheidende Rolle in der Artikulation politischer Opposition, die in Schottland übrigens mehr vom Hochadel ausging und in der Tradition der Adelsfronde stand. Das zeigte sich vor allem darin, daß sich die politische Gegenbewegung in den presbyterianischen Kirchenversammlungen organisierte und nicht im Parlament, das ohnehin kaum einberufen wurde. Durch die Verlagerung der kirchlichen wie politischen Problematik in die Generalversammlung konstituierte man eine Art von Repräsentation des Landes, die dem Einfluß der Krone fast völlig entzogen war. Deren Versuch, durch eine Stärkung der überaus schwachen Stellung der Bischöfe in Schottland dem entgegenzuwirken, führte dann zur Rebellion und zu den beiden »Bischofs«-Kriegen, die im übrigen eher Scharmützeln ähnelten. Bei dem zweiten dieser »Kriege«, die beide 1640 stattfanden, drangen die bewaffneten Schotten auf englisches Gebiet vor, ohne daß der König fähig gewesen wäre, sie daran zu hindern, geschweige denn seine Macht in Schottland selbst wiederherzustellen. Damit wurde der Konflikt auf England ausgeweitet, womit die Machtfrage für ganz Großbritannien gestellt war, ohne daß die Regierung es vermocht hätte, sie eindeutig zu beantworten. Ihre Unfähigkeit, die wilde Gewalt der Rebellen zu bändigen, war offenkundig geworden, d. h. sie hatte das Gewalt-Monopol verloren.

Eine Transformation des epochalen Handlungsgefüges setzt ein: aus der Gewohnheitszeit wird eine Entscheidungszeit. An ihrem Beginn steht ein Zustand gespannter Balance, der schon deshalb aufrührerisch wirkt, weil der bisherigen Eindeutigkeit der Herrschaftsbeziehungen eine soziale Kraft entgegentritt, die ihnen bislang untergeben war. Ranke, der große Historiograph der englischen Geschichte des 17. Jahrhunderts, hat diesen fast gespenstisch anmutenden Vorgang trefflich charakterisiert, wenn er sagt, es sei damals »ein Moment eingetreten, wo die Triebfedern, welche die Regierung in Gang zu setzen pflegte, alle ihre Spannkraft verloren hatten ..., ihre Befehle und Anordnungen griffen nicht mehr; die freie Mitwirkung, ohne welche eine Regierung nichts bedeutet, wurde ihr versagt«[5]. In dem nun folgenden Versuch sozial machtvoller, doch an der Ausübung der Herrschaft nur teilweise und nur aus »Gnade« des Fürsten beteiligter Gruppen, diesen Spannungszustand auszunutzen, kommt es endgültig zur Polarisierung und zum ideologischen Bürgerkrieg. Noch bleibt zwar eine Einigung möglich, vorausgesetzt die alte Herrschaft zeigt sich bereit, die aufstrebenden Gruppen an der institutionellen Machtausübung zu beteiligen, falls diese einen Kompromiß in ihren Reihen herbeiführen können. Das ist die entscheidende Stunde für den Radikalismus der Unentwegten wie für die alte Herrschaftsordnung, der jetzt noch zwei Mittel zur Verfügung stehen: entweder durch Kompromißbereitschaft die Opposition zu spalten oder ihr mit Gewalt entgegenzutreten.

Meist finden beide Taktiken Anwendung, wie in unserem Fall. Mit der Spaltung des Parlaments und dem Griff der Mehrheit nach Bischofsverfassung und militärischem Oberbefehl im März 1642 war die Macht*frage* endgültig zur selbstbewußten Macht*forderung* geworden. In der Phase des ideologischen Kampfes spielten angestiftete Massenaufläufe dabei eine wichtige Rolle im Streben der Root-and-Branch Party nach der Vorherrschaft in der Reformbewegung[6]. Sie schienen ihr ein Mandat des Volkes zu geben, das sie aufgrund ihrer zahlenmäßigen Stärke im Parlament kei-

5 Ibid., S. 502.
6 Ranke, *Englische Geschichte*, Bd. II, S. 47.

neswegs beanspruchen konnte. So hatten die Radikalen um den Londoner Anwalt und Geschäftsmann J. Pym mit ihrer Großen Remonstranz (Beschwerdeschrift) vom November 1641 den möglich scheinenden Kompromiß auf der Grundlage einer vom Parlament zwar begrenzten, doch nicht von ihr kontrollierten Monarchie (regelmäßige Parlamentssessionen, umfassendes parlamentarisches Besteuerungsrecht, Rechtssicherheit durch Abschaffung der königlichen Obergerichte, Ausmerzung »papistischer« Tendenzen in der Staatskirche u. a.) abgeblockt. Damit war ein Stadium erreicht, in dem die Mittel der Politik versagten, weil man buchstäblich nicht mehr miteinander reden konnte. Der ideologische Bürgerkrieg kippte in den militärischen um. Die Gewalt verdrängte endgültig den Respekt als soziales Regulativ; das galt für den König ebenso, dem man gut sieben Jahre später den Kopf abschlagen sollte, wie für das Parlament, das von »seinen« Soldaten zuerst gesäubert und dann auseinander getrieben wurde. Die Gewalt institutionalisierte sich auf diese Weise offen und endgültig als Regulativ in Form der Militärdiktatur.

Mit dem Rekurs auf die Gewalt tritt eine grundlegende Veränderung in der Logik des politischen Handelns ein. Die eigenen Anhänger wurden angespornt, nicht nur treu zu bleiben in einer alternativen Situation, sondern auch die anders denkenden und handelnden Mitbürger totzuschlagen; eine manichäische Feindbestimmung wird unvermeidlich. Die Religion spielte dabei unzweifelhaft eine grundlegende Rolle. Wo ein bindendes Gesamtgefühl verschwunden war, vermochte die Konfession – gerade in ihrer sektenartigen Zuspitzung – neue Identität zu vermitteln und die eigene soziale Zugehörigkeit zu kennzeichnen. Niemand aber begriff die militärische Wirksamkeit solcher Identitätsgefühle und Feindbilder besser als der Mann, der immer mehr zum Haupt der radikalen Puritaner wurde, O. Cromwell, der durch die militärische Zusammenfassung solcher Gefühle zur Macht aufstieg, um dann als Machthaber festzustellen, daß in einer tief gespaltenen Gesellschaft die Politik nur dann – und auch dann nur in großer Dürftigkeit – wiederhergestellt werden konnte, wenn man alle solche Gefühle rigoros unterdrückte bzw. in die private Unverbindlichkeit abdrängte.

Cromwell gehört zu jenen historischen Persönlichkeiten, die durch ihr kreatives wie reaktives Verhalten sozusagen zu Achsen des historischen Prozesses werden. Ihrer Biographie eignet deshalb für eine bestimmte Zeit etwas Exemplarisches; sie ist eine Art Nadelöhr, durch das man den allgemeineren historiographischen Faden ziehen kann. Auf der Achse dieses Lebens liegen in gewissem Sinn die Entwicklungspunkte einer Epoche in Gestalt von Konstellationen und Entscheidungen. Daher sei im nun folgenden geschichtserzählenden Teil der Schritt zu den Ereignissen zum Gutteil über die Biographie ihres wichtigsten Täters vollzogen, der als Typus einer bestimmten Gruppe seinen Aufstieg beginnt und seine Laufbahn als Verkörperung des nackten Staatszweckes in einem sozial nahezu leeren Umfeld beendet.

Die Vorsehung und Oliver Cromwell

Oliver Cromwell (1599–1658) entstammte einer jener vielen, aus dem wohlhabenden Bürgertum durch den Erwerb konfiszierter Kirchengüter in den Landadel aufgestiegenen Familien, die nun freilich selbst vom Abstieg bedroht war. Er konnte sein Absinken in den Pächterstand nur dadurch abwenden, daß er eine ansehnliche Erbschaft machte. Der während der Reformation geschaffene Bodenmarkt war mit dem Ende des Verkaufs von Klosterbesitz zunehmend enger geworden, gleichzeitig aber bot die wachsende Nachfrage nach Wolle wie Lebensmitteln günstige Gewinnchan-

cen. Die Landwirtschaft begann sich zu kommerzialisieren, was neue Bewegung in den Bodenmarkt brachte und der Einhegung des offenen Gemeindelandes Auftrieb verlieh. Für die Geschichte Cromwells wie des Radikalismus ist das wichtig, weil sich hier ein sozialer Protest zu bilden begann, von dem wenig später die Leveller-Bewegung ausging und der der Puritanischen Revolution jenen sozialrevolutionären Zug verlieh, dessen Bekämpfung Cromwell wesentlich zur Diktatur verhalf. Zunächst freilich machte er sich zu einem seiner Sprecher, als er für die Nutzungsrechte der Kleinbauern im sumpfigen Fenland um Cambridge eintrat. Hier bildete sich seine Klientel, für deren Anliegen er vehement im Unterhaus einzutreten beginnt[7]. Aus ihr kommen dann auch die Soldaten seiner ersten Reiterregimenter. Der Spott über den »Sumpfbaron« wich bald der Anerkennung einer regionalen Machtbasis, über die ein Squire sonst nicht verfügen konnte, einer Machtbasis überdies, die in den puritanisch und parlamentarisch gesinnten Grafschaften des Ostens von England lag. Dort entstand dann auch folgerichtig das schlagkräftigste unter den parlamentarischen Heeren, das der Eastern Association, in dem Cromwell rasch eine führende Rolle spielte. Ihr General war der Graf von Manchester, ein Landaufkäufer großen Stils, mehr ein aristokratischer Frondeur denn ein fanatischer Vorkämpfer für Parlament und Gewissensfreiheit.

Von Anfang an hatte es Spannungen zwischen beiden Männern gegeben. Cromwell galt als Choleriker und Mann ohne rechte Manieren. Seine Gefühlsausbrüche betrachtete er gerne als das Wirksamwerden des im Gebet angerufenen Gottes, als Splitter jener »providences«, durch die sich Gott seinen Auserwählten in den Ereignissen offenbarte. Psychische Spannungen, die ihn depressiv machten, ehe sie sich in Handlungsschüben entluden, kennzeichneten sein Verhalten. Das inbrünstige Gebet, die Leidenschaft, anderen zu predigen, selbst das Gelächter, in das er bei seinen Handlungsschüben gerne ausbrach (wie zu Beginn einer Schlacht) – all das kennzeichnet einen Menschentyp, wie er in ideologischen Krisenzeiten häufig zu finden ist, einen Menschen, der sein Entsetzen über die Relativität der Werte durch den Sprung in den Auserwähltheits-Glauben zu überwinden sucht. Mit 28 Jahren hatte er sein Damaskus-Erlebnis und wußte seitdem, daß er zur Rechten Gottes stand[8]. Die Geschichtstheologie des Calvinismus bestimmte fortan sein ganzes Denken. Dessen prädestinierte Trennung von Erwählten und Verworfenen relativierte die soziale Hierarchie und brach so den traditionellen Respekt auf: Auch der König, auch der Erzbischof von Canterbury konnten Verworfene sein (und wurden dann ja auch als solche hingerichtet). So erschien die Geschichte folgerichtig als Kampf zwischen den Beauftragten Gottes und denen des Teufels, siegreich auszufechten von den Briten, denen die Rolle des auserwählten Volkes zugeschrieben wurde.

Die Erwählten streben danach, den Willen Gottes zu erkennen und zu befolgen, sie streben nach der Knechtschaft Gottes, vor der alle politische Herrschaft verblas-

7 J. Gillingham, *Cromwell. Portrait of a Soldier*, London 1976, S. 12–3. Es gibt eine ganze Reihe guter, freilich fast immer apologetischer Biographien Cromwells. Als die zwei besten gelten: C. H. Firth, O. *Cromwell and the Rule of the Puritans* (1900), London [2]1953, und Chr. Hill, *God's Englishman. O. Cromwell and the English Revolution* (1970), Harmondsworth [4]1975. Firth schreibt politische Geschichte im traditionellen Sinn, Hill legt den Schwerpunkt auf sozialgeschichtliche Fragen.

8 W. C. Abbott (ed), *The Writings and Speeches of O. Cromwell*, Bd. I, Cambridge/Mass. 1937, S. 97.
Abbotts vierbändige Sammlung ist die beste ihrer Art.

sen muß. Es wird deutlich, warum in einer religiös geprägten Gesellschaft die den Glauben autoritativ festlegende Einrichtung der Kirche so wichtig ist für die Sicherung des sozialen Friedens. Denn wo soziales Handeln sich im letzten aus der Religion rechtfertigt, muß der individualistische Gottesbezug zum ideologischen Dissens führen und nur die Trennung von Glaube und Politik, die Privatisierung des Glaubens also, kann das Dilemma lösen (sofern man nicht die Häretiker ausbrennen kann). Die Puritaner schüren diesen Dissens; sie verteidigen ihre Gewissensentscheidungen und weil sie nicht »brennen« dürfen, werden sie militant. Das schlägt sich dann in ihrem Geschichtsbild nieder, das ein Strafgericht Gottes ist, ausgeführt von seinen Knechten, vollzogen an den Verworfenen. Die Vorsehung steuert aber nicht eigentlich den Geschichtsverlauf, sie bricht nur immer wieder in ihn ein wie ein reinigendes Gewitter. Sie ist eine partielle, periodische Sintflut, die das Böse dezimiert, auf daß es die Welt nicht überwältige. Wenn Cromwell und seine Soldaten vor Beginn einer Schlacht Gott anrufen, so rufen sie nach einem Gottesgericht. Ist es »ein Arm aus Fleisch, der solche Dinge tut?«, frägt Cromwell nach der blutigen Unterdrückung des irischen Aufstandes (1650). Natürlich nicht: »Es ist allein der Arm des Herrn!« Und für etwaige Zweifler fügt er noch gleich hinzu, Gott werde jeden verfluchen, der es wage, etwas anderes anzunehmen[9].

Dieses Warten auf das Aufblitzen der Vorsehung (»waiting on providences«) ist das religiös buchstabierte Gefühl der Unsicherheit von Revolutionären, war doch der Bruch mit den traditionellen Institutionen so tief und überwältigend geworden, daß ihn weder Gedanke noch Tat zu fassen vermochten. So entwickelte sich aus dem radikalen Impuls ein praxeologisches Geschichtsbewußtsein, das die Geschichte als »chain of providences« auffaßte, denen die menschliche Tat fordernd zusetzt[10]. Die im Sinne der calvinistischen Prädestinationslehre von Gott Erwählten provozierten Gott geradezu zum providentiellen Eingreifen, indem sie sich den Verworfenen unerbittlich entgegen stellten. Interessant ist dabei, wie der einst personale Gott in der Unbestimmtheit einer in der Geschichte wirksamen »Vorsehung« verschwindet, was ein für die Säkularisierung bezeichnender Vorgang ist. Diese Überzeugung, einer auserwählten Minderheit anzugehören, verlieh ihr erst das psychische Vermögen, den Bruch mit der Tradition durchzustehen. So setzen Cromwell und seine Mitkämpfer Gott bzw. der providentiell geladenen Zukunft mit ihren Gebeten ähnlich zu wie den Feinden mit ihren Kanonen. Gott wird zur Stellungnahme aufgefordert, er wird Parteigänger im Parteigänger-Krieg, in dem niemand mehr neutral bleiben darf.

Dieser Gott ist fremd und unbekannt, nicht festgelegt in seinen Eigenschaften und Forderungen. Diese im Grunde erschreckende Unvertrautheit Gottes widerspiegelt die Fremdheit der sozialen Welt im Zustand des Bürgerkrieges. Dahinter wird die Individualisierung der sozialen Beziehungen bruchstückhaft sichtbar. Mit der nationalsprachlichen Übersetzung der Bibel hatte sich vielen Menschen die Chance geboten, Gottes Wort ganz persönlich kennenzulernen. Die Reformation der Kirchenverfassung und das endgültige Verschwinden feudaler Sozialbeziehungen hatte eine Unsicherheit im habituellen Bereich gefördert. Wo alle Autorität ins Wanken geriet, schien allein die Bibel noch einen Orientierungsrahmen zu bieten. Dazu war sie zwar noch imstande, aber ihre Konsensusfähigkeit ging darüber endgültig in die Brüche.

9 M. Ashley, *The Greatness of O. Cromwell*, London 1958, S. 48. Ashley, langjähriger Vorsitzender der Cromwell-Gesellschaft, ist der Sprecher der »heroischen« Cromwell-Auffassung.

10 Abbott, aaO. (FN 8), S. 377.

Ihr Kommunikationsaspekt verkehrte sich fast in sein Gegenteil, doch ihre appelativen Effekte über den Bezug auf absolute Werte blieben immer noch mächtig. Das sind die Voraussetzungen, unter denen die ideologische Wirksamkeit der Religion in den Jahren des Bürgerkriegs steht und die wesentlich für seinen Ausbruch und Verlauf wurden.

Noch etwas anderes kommt hinzu. Die Religion ist auch der Leidenschafts-Kern der Puritanischen Revolution. Pym, der Führer der Radikalen im Langen Parlament bei Ausbruch des Bürgerkrieges, wußte recht wohl, warum er seine politischen Forderungen religiös zuspitzte. Mit der Zerstörung der Staatskirche ging es ihm letztlich um die Beseitigung des vermutlich wichtigsten Elements der königlichen Autorität, um die Zerstörung des herrscherlichen Weltanschauungsmonopols, wie man es nennen könnte. Und Cromwell selbst, in diesem Falle mehr Fanatiker denn Redner, verfolgte mit Schaudern, wie die »Hand Gottes« aus dem Streit über Steuererhebung und die königlichen Gerichte eine Auseinandersetzung über die »Wahrheit«, über das Gute und das Böse werden ließ, in der das »fleischliche Vernünfteln« (»fleshly reasoning«) mit seiner Kompromißfähigkeit, seiner Halbheit, immer mehr auf der Strecke blieb. Mit der Provokation Gottes durch radikales Handeln wird Cromwell, werden die Radikalen zum providentiellen Täter, der Gott in der Geschichte seiner Erfolge festmacht und aus dieser Geschichte seine Legitimation zur Herrschaft zu ziehen versucht. Auf diesem »Hineinschauen in die Geschichte« (»look into providences«) baut dann die Diktatur ideologisch auf, so wie sie sich auch praktisch auf der Geschichte des Erfolgs der Puritaner gründet. Gott, der Vielgesuchte, ist endlich anschaubar geworden. Die Konsequenz ist eindeutig: Die Armee als Herstellerin des Sieges, wird zur göttlich anerkannten Autorität erhoben und die Frage gestellt, warum sie, nachdem sie doch so erfolgreich den einen »Namen einer Autorität« bekämpft habe, d. h. den König, das nicht bei einem »anderen Namen« gleichfalls tun könne, dem des Parlaments nämlich[11].

Bei der Entfesselung des Bürgerkrieges hatten sich der puritanische Enthusiasmus und die traditionsgebundene Autorität des Parlaments gegenseitig verstärkt. Mit dem Sieg und der Unmöglichkeit, einen Siegfrieden zu schließen, büßte das Parlament aber an Bedeutung ein. Immerhin hatte es mitgeholfen, einen Grundbestandteil der überlieferten Ordnung zu zerstören, zu deren Ganzheit es doch selber gehörte. Ideologischer wie militärischer Bürgerkrieg hatten den Respekt vollends zu bloßen »Namen« ausgehöhlt, die vor den Säbeln der »Heiligen« in der Armee und ihrem providentiellen Selbstbewußtsein wenig bedeuteten. Das Problem der Generäle war nur, daß sie nach dem Sieg zwar die Armee nach außen hin rechtfertigen konnten, es ihnen aber nicht gelang, die Erkenntnis und Verkündigung des Providentiellen innerhalb der Truppe mit ihrer Befehlsgewalt zu einer hierarchischen Einheit zu verbinden. Das hatte erbitterte Auseinandersetzungen zur Folge, an denen die Armee mehr als einmal zu zerbrechen drohte. Cromwells Verdienst war es, dies verhindert zu haben, um den Preis freilich, daß er in der Armee selbst den weltanschaulich gegründeten Respekt weitgehend verlor und sie nur mehr über Befehl und Furcht zu führen vermochte.

Die Bedeutung dieses Vorgangs wird klar, wenn man bedenkt, daß das Eingreifen der Armee in die Politik ganz wesentlich davon bestimmt war, daß sie nicht nur über Waffen, sondern auch über eine eigene »Sprache« verfügte, mittels derer sie an

11 Ibid., S. 697.

den ideologischen Auseinandersetzungen der Zeit teilnehmen konnte. Daß damit die Legitimierung der militärischen Befehlshierarchie schrittweise vom Parlament auf die sektiererische Religion verlagert werden konnte, wurde für den Aufstieg des Militärs zur eigenständigen politischen Kraft von wesentlicher Bedeutung. Die Vorsehung und die Beschlüsse des Parlaments mußten nicht immer dieselben sein und im Zweifelsfalle war es nicht ungewiß, wem man zu folgen hatte. So konnte man auch gegen das Parlament handeln, zu dessen Verteidigung man ursprünglich angetreten war und dabei doch das Gefühl haben, im Recht zu sein. Mit dem Bezug auf die Vorsehung schufen sich Cromwell und die Armee ein Argumentationsmuster, das zum einen in einer noch religiös geprägten Umwelt als sehr wohl respektabel gelten konnte und doch ungenau genug blieb, um keine der zahlreichen, in der Armee vertretenen Sekten vor den Kopf zu stoßen. Daher hängt auch die Idee der Vorsehung eng mit dem Gedanken der Gewissensfreiheit, von der nur Katholiken und Juden ausgenommen blieben, zusammen. Aber die Gewissensfreiheit kann erst dann vollständig werden, wenn Religion und Politik auseinander treten, was jedoch der in der Armee vollzogenen Fusion von Gewalt, Religion und Politik widersprach. In dem von den Soldaten berufenen »Parlament der Heiligen« von 1653 kulminierte diese Fusion in einem Anlauf zur sozialen Umwälzung, dem sich Cromwell erfolgreich entgegenstellte. Die Sektierer werden entmachtet, Gehorsam und Ideologie getrennt. Das führt unweigerlich zur Abwertung der Vorsehung als eines ideologischen Faktors. Im Bemühen um die Wiederherstellung der Politik versucht Cromwell fortan, Legitimität aus der schieren Aufrechterhaltung der Ordnung zu gewinnen und dabei den Dissensfaktor Religion, einst eine Quelle seiner Macht, zu neutralisieren.

Der Notstand »Bürgerkrieg« war für Cromwell wie die radikalen Puritaner die entscheidende providentielle Situation, in der sich Charakter und Geschichte zur Handlungszeit verbanden.

Der englische Bürgerkrieg oder der Kampf um die »Hure Babylon«

Der englische Bürgerkrieg war ein Ringen militanter Minderheiten; selbst in seinen späteren Stadien stand kaum einer von vierzig Engländern unter Waffen[13]. Das Volk blieb weitgehend passiv und nur in London, wo freilich ein Drittel der städtischen Bevölkerung lebte, gab es eine nennenswerte »Bewegung der Straße«, angeführt von unzufriedenen Lehrlingen und Handwerkern. Bereits seit Januar 1641 hatten beide Seiten versucht, die Miliz und die Marine mit ihren Festungen und Magazinen für sich zu gewinnen. Das Parlament erwies sich dabei als erfolgreicher, besaß es doch die wichtigsten Waffenlager und die einzige wirklich kampffähige Miliz, sowie die Kontrolle über die Flotte, mit der man die Royalisten von ihren kontinentalen Hilfsquellen in den Niederlanden und Frankreich abschneiden konnte. Überdies hatte es die Oberhand in den reichen Gebieten des Südens und Nordwestens und in den meisten Städten und Häfen, in denen man hohe Steuern erheben konnte, was von größter Bedeutung war, da es sich bei den Truppen auf beiden Seiten um Soldheere handelte. Die Zahl der Freiwilligen reichte nie aus und nahm

12 Hill, aaO. (FN 7), S. 188.
13 J. Buchan, O. *Cromwell*, London 1941, S. 104. Bei Buchan steht die Reinwaschung Cromwells vom Faschismus-Verdacht im Vordergrund, für den ihn etwa O. Mosley in Beschlag genommen hatte.

überdies stetig ab, je länger der Krieg andauerte; aber selbst die Freiwilligen mußten bezahlt werden, je mehr die Fortdauer des Kampfes aus ihrer »Sache« einen Beruf zu machen begann.

Aus alledem ergab sich die Notwendigkeit, eine Armee zu schaffen[14]. Im Bürgerkrieg ist ja das grundlegende Kriegsziel die Gewinnung der Mobilität, bzw. die Aufstellung universell einsetzbarer Verbände, und zwar vor dem Gegner, ist doch der Bürgerkrieg in seiner Ausgangskonstellation ein Konflikt der Lokalitäten, ein Ringen um die Gewinnung von Einflußzonen, je nach Stärke der jeweiligen örtlichen Anhängerschaft. Die Milizen wie die Feldscharen der örtlichen Magnaten waren für eine mobile Kriegsführung ungeeignet. Ihre Disziplin war gering, ihr Gehorsam an die Person des lokalen Führers gebunden, ihr Kampfwille versiegte, wenn sie ihre Heimat verlassen sollten. Dieser Lokalismus der Truppen wurde noch durch ökonomische Ursachen verstärkt, denn in ihren heimatlichen Gebieten konnten sie sich selbst verpflegen. Eine universell verwendbare Truppe hingegen bedurfte ihrer professionellen Ausrichtung wegen vor allem einer gefüllten Kriegskasse und – nicht zuletzt – einer allgemeinen und starken Ideologie. Die Zerstreuung eines Gutteils der königlichen Verbände auf zahlreiche kleine Garnisonen, wo sie leichter unterhalten werden konnten, aber auch ohne Schwierigkeiten später von den Parlamentsheeren nacheinander ausgehoben wurden, hat ihre Hauptursache in der Geldnot des Königs und erleichterte den Sieg des Parlaments.

Das 17. Jahrhundert ist militärgeschichtlich deshalb so interessant, weil in ihr die Taktik wiedergeboren wird, die seit dem Verschwinden der römischen Legionen dem ungeregelten Aufeinanderlosschlagen Platz gemacht hatte. Dieser Wandel hängt eng mit der Entstehung des stehenden Heeres zusammen. Bei der Verdrängung der ritterlichen Reiterei durch das in geschlossenen Formationen fechtende Fußvolk löst die kollektive die individuelle Fechtweise ab. So kommt es zur Bildung taktischer Körper, mit denen man auf dem Schlachtfeld operieren konnte. Die Kriegsführung wird zur »Kunst«, zu einer rationalen Angelegenheit und nicht zuletzt zu einer Sache der Ökonomie. Denn diese neuen »Soldaten« betrachteten ihr Tun als Gewerbe, schon weil sie, eher den unteren Volksschichten entstammend, weder die Mittel noch die Ethik eines feudalen Kriegers besaßen, um als freie Kämpfer der Fahne eines Herren zu folgen. Der Soldvertrag löste auf dem Boden der frühen Geldwirtschaft die Lehensbeziehung ab. Damit tritt der Waffenträger aus der politischen Gemeinschaft heraus und wird zum Werkzeug der Herrschaft, was wesentlich zur Ausbildung des fürstlichen Absolutismus beiträgt. Nun erst wird die militärische Gewalt zu einem wirklichen Intrument der Politik, weil diese Gewalt keinen eigenen politischen, in der Gesellschaft abgesicherten Willen mehr besitzt und also nach Belieben staatspolitisch eingesetzt werden kann. Nur im Bürgerkrieg vermag sie noch Selbstbewußtsein zu gewinnen, weil kein Respekt sie mehr bindet und weil sie allein Herrschaft zu sichern oder zu errichten vermag. Kriegs- und Gesellschaftsverfassung sind somit eng miteinander verzahnt[15]. Daß England keine stehende Armee besaß, als der Bürgerkrieg ausbrach, ging auf seine Insellage zurück und erwies sich sogleich als bedeutsamer Vorteil für das Parlament. Die Niederlage des Königtums bedeutete

14 C. H. Firth, *Cromwell's Army*, London [4]1962, S. 30. Zur militärischen Seite des Bürgerkrieges vgl. generell: P. Young/R. Holmes, *A Military History of the English Civil War*, London 1974.

15 O. Hintze, »Staatsverfassung und Heeresverfassung« in: *Ges. Aufsätze*, Bd. I, Göttingen [2]1962, S. 67, 71.

langfristig, daß es nicht zur Entstehung eines vom Monarchen kontrollierten stehenden Heeres kam.

Mit der Taktik entstand auch das Erfordernis der Disziplin, wozu auch die Kompliziertheit vieler neuer Waffen, vor allem der Muskete, beitrug. Mit Taktik und Disziplin ist die moderne Armee da[16]. In der Handhabung beider erwies sich Cromwell als Meister. Er begriff rasch, daß ohne eine solche Armee der Bürgerkrieg nicht zu gewinnen war. Die Schlacht bei Edgehill vom Oktober 1642, die erste größere Schlacht des Krieges, hatte gezeigt, daß die Parlamentsheere trotz materieller und zahlenmäßiger Überlegenheit nicht fähig waren, den Royalisten eine Niederlage beizubringen. Das alarmierte die Radikalen, die jeden Kompromiß ablehnten. Die Königstreuen seien von dem adeligen Ideal der Ehre beseelt, das verleihe ihnen jene Kampfkraft, die den Mangel an Disziplin bei ihnen ersetze. Dem wollte Cromwell die religiös motivierte Gesinnung entgegenstellen, die jeder empfinden konnte und die mit Disziplin vereint die Heere des Parlaments unschlagbar machen sollte[17]. Damit setzte jene Entwicklung ein, die bald darauf aus der Armee einen vom Parlament unabhängigen politischen Faktor machte, von welchem bereits die Rede war. Freilich gab es schon frühzeitig warnende Stimmen, die es bedenklich nannten, daß die Cromwell'schen Einheiten aus lauter Leuten bestanden, die große Stücke auf ihre Erwähltheit hielten. Vor allem Cromwells Vorgesetzter und alter Widersacher, der Earl of Manchester, wurde der Sektiererei bald müde[18], aber Cromwell blieb unerbittlich: wer am besten bete, kämpfe auch am besten. In seinen Regimentern bildet »die Religion den Hintergrund der Disziplin ... Es ist eine Korporation von Gesinnungsgenossen«, eine Sekte in Waffen, die den Zeitgenossen da vor Augen tritt[19]. Da er Verbündete im Parlament hatte, konnte man den bewaffneten »Heiligen« nicht wirksam entgegentreten, solange es noch Zeit gewesen wäre. Die Radikalen sahen in einer unabhängigen und starken Armee einen Vorteil, denn im Unterhaus waren sie immer noch eine Minderheit. Als im Sommer 1643 das Parlament in Cromwells Heimat eine neue Armee aufstellen läßt, kommt dessen große Chance. Er steigt rasch auf und ist an der siegreichen Schlacht von Marston Moor vom Juli 1644 an führender Stelle beteiligt. Aber ohne die schottische Hilfe wäre der Sieg nicht möglich gewesen und die Schotten forderten ihren Preis, den die independentisch gesinnten Radikalen nicht zu zahlen bereit waren. Die englische Kirche sollte im presbyterianischen Sinn umgewandelt, jedoch nicht aufgehoben werden. Karl I. wollte man erneut als König einsetzen, wenngleich mit stark eingeschränkten Befugnissen. Für die Radikalen mußte es demnach darum gehen, militärisch unabhängig von den Schotten zu werden und einen totalen Sieg über den König zu erringen. Manchester und die Mehrheit des Parlaments strebten hingegen nach einem Verhandlungsfrieden mit dem König, der immer König bleibe, auch wenn man ihn hundertmal in der Schlacht besiege, was Cromwell zu der Bemerkung veranlaßte, wenn das so sei, so hätte man nie gegen ihn zu den Waffen greifen dürfen. Mit dem Appell an die Waffen hatte man in seinen Augen zugleich den Respekt dem König gegenüber getötet.

Die Radikalen setzten allein auf die neue Armee: aus der einstigen Root-and-Branch Party war die Win-the-War Party geworden und das Bündnis aus Radikalen und Gemäßigten begann auseinander zu brechen. Im November 1644 nahmen Crom-

16 M. Howard, *Der Krieg in der europäischen Geschichte*, München 1981, S. 79.
17 Hill, aaO. (FN 7), S. 62.
18 Gillingham, aaO. (FN 7), S. 50.
19 H. Delbrück, *Geschichte der Kriegskunst*, Bd. IV, Berlin 1920, S. 216.

well und seine Freunde im Parlament den Kampf für eine Politik des totalen Sieges auf. Cromwell bezichtigte seinen Chef, den dem Oberhaus angehörenden Grafen Manchester, keinen totalen militärischen Sieg des Parlaments anzustreben, weil Frieden nur erreichbar sei, wenn der König noch als Verhandlungspartner auftreten könne[21].

Das Ringen um die politische Neugestaltung: Von Babylon nach Jerusalem

Das war der Punkt: sollte die einmal entbundene Gewalt vollständig ihrer eigenen Logik folgen und jede ihr entgegen stehende Macht niederwerfen, oder sollte die institutionalisierte Politik, die sich mit dem Rekurs auf Gewalt schon halb entmächtigt hatte, auch im Ausnahmezustand immer noch die bestimmende Größe bleiben. Die Beantwortung dieser Frage entscheidet natürlich auch über die Verteilung politischen Einflusses nach dem Sieg. Manchester und die presbyterianische Partei, die vorwiegend die wohlhabenderen Schichten des Bürgertums und des Adels umfaßte, soweit diese parlamentarisch gesinnt waren, wollten keinen Umsturz der bestehenden Verhältnisse, weil sie fürchteten, dabei ihre bisherige Stellung nicht zu verbessern, sondern zu verschlechtern. Natürlich erschütterte der Krieg die überkommene Konstellation der Macht und die ihr eigene Respektwirkung auf das Volk, aber er durfte auf keinen Fall ihre Wurzeln treffen, sonst schien eine Rückkehr zur Normalität unmöglich zu werden.

Manchesters Hinweis, daß der König mit militärischen Mitteln nicht wirklich zu besiegen sei, widerspiegelt ein Bewußtsein von der integrativen Wirkung des Respekts, das den Radikalen fehlte. Ihren »providentiellen« Überzeugungen und ihrer »independentischen« Ablehnung einer festen Kirchenorganisation stellten Manchester und die Gemäßigten die Auffassung entgegen, daß die soziale Ordnung nur über die Institutionen der Hierarchie und der sozialen Disziplin aufrecht erhalten werden könne. Gerade weil sie ihre ohnehin schon starke soziale Stellung weiter ausbauen wollten, lag ihnen viel an der Wirksamkeit des sozialen Respekts, aber wenig an einem starken Staat. Nicht an der Regierung waren sie interessiert, wohl aber an deren Kontrolle und Begrenzung durch sie selbst. Ohne den König und ohne eine – wenngleich presbyterianisch organisierte – nationale Kirche schien ihnen aber ein solch schwacher, auf einer Stufenfolge des Respekts beruhender Staat nicht möglich zu sein. Aus diesem Grund hatten sie den Krieg auch von Anfang »politisch« geführt.

Cromwell vertrat die Gegenposition und wurde dabei vom Führer der parlamentarischen Radikalen, Sir H. Vane, dem Nachfolger des verstorbenen Pym, unterstützt. Beide wollten sie nur aus einer Position des totalen Sieges heraus verhandeln, schon um sicher zu stellen, daß man sich nicht auf ihre Kosten einige. Vane dachte bereits an die Errichtung einer Republik, während Cromwell vorsichtiger taktierte und sich darauf beschränkte, als Sprecher der Armee aufzutreten (Indemnität, materielle Entschädigungen für die Veteranen, Gewissensfreiheit bzw. Ablehnung der Staatskirche). Wenn die Armee nicht nach »einer neuen Methode« organisiert würde, was sie instand setzen sollte, den Krieg energischer zu führen, werde das kriegsmüde Volk dem Parlament einen »unehrenhaften Frieden« aufzwingen,

20 Buchan, aaO. (FN 13), S. 156–158.
21 Abbott, aaO. (FN 8), S. 302.

warnte er das Unterhaus im Dezember 1644[22]. Die Essenz seiner Ausführungen war eindeutig: Die Kriegsführung müsse endgültig militarisiert und von politischen Rücksichten befreit werden. Hierzu sollten Parlamentsmandate und militärische Kommandostellen, bisher die Basis der parlamentarischen Kontrolle der Armee, aus ihrer Verbindung gelöst und als miteinander unvereinbar erklärt werden. Damit war der Kern der Auseinandersetzungen der beiden Generäle bloßgelegt worden. Da ein Unvereinbarkeitsbeschluß Cromwell wie Manchester gleichermaßen betraf, so schien es einem guten Kompromiß zu entsprechen, ihn anzunehmen. Nur das Oberhaus sah die Konsequenzen eines solchen Beschlusses klarer und leistete erbitterten Widerstand, ohne freilich etwas damit auszurichten. Seine Entmachtung, eingeleitet durch den Auszug der großen Mehrheit der Lords bei Ausbruch der Feindseligkeiten, war offenkundig geworden. Damit stand der Aufstellung der »New Model Army« nichts mehr im Weg, wobei das »Modell« selbstverständlich Cromwells Regimenter waren. Neu an der Armee war, daß sie aus nationalen Steuern und nicht mehr aus Zahlungen einzelner Grafschaften unterhalten wurde[22], was die endgültige Überwindung des Lokalismus bedeutete. Am 14. Juni 1645 kam es bei Naseby zur Vernichtung der royalistischen Verbände.

Der Krieg war damit zuende, der Friede aber noch keineswegs da, begann doch jetzt die Auseinandersetzung zwischen dem nunmehr entpolitisierten Heer und seinem nominellen Oberherren, dem Parlament. Cromwell spielte dabei ein Schlüsselrolle, hatten es doch seine Freunde erreicht, daß ausgerechnet er von dem Unvereinbarkeitsbeschluß ausgenommen wurde. In seiner Person allein verbanden sich somit fortan Politik und Militär in institutioneller Form. Unmittelbar nach der Schlacht bei Naseby hatte er an das Parlament die Forderungen seiner Soldaten gerichtet und dabei die Gewissensfreiheit so hervorgehoben, daß die Abgeordneten darüber stolpern mußten, wenn sie weiter ihre proschottische und ausgleichende Politik verfolgen wollten[23]. Noch hing seine Stellung in der Armee wesentlich davon ab, daß er auch Sprecher des Indepentismus war, der die Elitetruppe der Reiterei und das Offizierkorps beherrschte. London hingegen blickte mit Grausen auf die »Häretiker« in der Armee und suchte sie so schnell wie möglich loszuwerden, um den Vorrang der Politik wieder eindeutig herzustellen. Das Parlament wollte die Armee z. T. auflösen, z. T. nach Irland abschieben und weigerte sich überdies, den finanziellen Forderungen der Soldaten nachzukommen. Protestierende Soldaten und selbst Cormwell wurden mit Verhaftung bedroht. So ging dieser im Juni 1647 zur Truppe zurück, die sich zugleich der Person des Königs bemächtigte, der bis dahin Gefangener des Parlaments gewesen war. Versuche der Gemäßigten, sich mit dem Herrscher zu einigen und eine Wiederherstellung der Politik zu erreichen, bei der die Soldaten entbehrlich wurden, scheiterten an den Militärs. Schließlich flohen noch die independentischen Abgeordneten zur Armee, die nun unter dem Ruf einer »Wiederherstellung« des Parlaments ihren – so wörtlich – »Marsch auf London« antrat. Die parlamentarische Mehrheit kapitulierte, womit die wahren Machtverhältnisse klargestellt waren, auch wenn – wie Cromwell befürchtete – die Parlamentarier nichts dazulernen würden, »bis sie die Armee an ihren Ohren aus dem Unterhaus ziehen« würde.

Nach dem totalen Sieg war der militärische Bürgerkrieg erneut in einen ideologischen übergegangen, der freilich fortwährend unter der Drohung offener Gewalt-

22 Firth, aaO. (FN 14), S. 35–36.
23 Abbott, aaO. (FN 8), S. 360.

samkeit stand. Die wilde Gewalt des Aufstands hatte zwar gesiegt, aber sie hatte nun Schwierigkeiten, legal zu werden und sich zu marginalisieren. Eine Lage war entstanden, wie Manchester sie befürchtet hatte. Es gab kaum mehr politischen Spielraum. Mit ihrer vollständigen Niederlage büßte auch die Krone weithin ihre Fähigkeit ein, die Rückkehr zu normalen Zuständen zu unterstützen, bestanden doch die siegreichen Parteien auf ihren jeweiligen Maximallösungen, die den König so oder so zum Parteigänger ihrer eigenen Sache gemacht hätte und zwar um den Preis der Opferung der Royalisten. Auf dieser Grundlage war eine Wiederherstellung der Politik nicht zu erreichen. Rankes paradox scheinendes Urteil, daß der König durch seine Weigerung, sich einer der beiden Siegerparteien zu unterwerfen, zum letzten Vertreter des guten alten Rechts geworden sei[24], trifft in der Tat das Problem, um das es ging. Die Weigerung führte kurzfristig zwar zum Bündnis von Royalisten und Teilen der Gemäßigten und damit zum Zweiten Bürgerkrieg (1648), zum endgültigen Aufstieg der Armee und zur Hinrichtung Karl I. (30. 1. 1649), langfristig aber hielt sie die Verfassungsfrage offen und ermöglichte so die Restitution der Politik im Rahmen der traditionellen Institutionen.

Als wesentlichstes Ereignis dieser Jahre ist die Politisierung der Armee von innen heraus zu nennen, was ein folgerichtiges Ergebnis ihrer äußeren »Entpolitisierung«, ihrer Trennung vom Parlament war. Dabei bildete das Sektenwesen den ideologischen Untergrund, der sich freilich bald demokratisch bemerkbar zu machen begann. Diese Wende kam nicht ganz unerwartet: Der Begriff des »Anabaptismus«, der Wiedertäuferei, mit dem man Cromwells Soldaten belegte, bezeichnete damals sektiererisches Gehabe ebenso wie niedere soziale Herkunft[25], wie sie für die Soldheere der Epoche ja kennzeichnend war. Nur eben besaß eine Bürgerkriegsarmee ein eigenes politisches Bewußtsein, das mit Abschluß der Kampfhandlungen immer stärker von den sog. Agitatoren artikuliert wurde, die den Levellern nahestanden. Eine Flut von Pamphleten und Deklarationen ergoß sich über die Soldaten. Cromwell, dessen Stellung auf der Verbindung von Kommandogewalt und Ideologie beruhte, schloß sich der Bewegung wohl oder übel an, um sie dann im Bunde mit den höheren Offizieren zu entmachten[26]. So stimmte er der Bildung eines Militärrates unter Einbeziehung der einfachen Soldaten zu, nützte aber geschickt deren Debattierfreude aus, um ihnen alle eigentlich militärischen Angelegenheiten aus den Händen zu nehmen. Der Bruch mit den Radikalen bahnte sich damit an und Cromwell konnte ihn nur dadurch überstehen, daß er gewisse Grundforderungen von ihnen übernahm (Gewissensfreiheit, Republik, Fortbestehen der Armee auch im Frieden, Abfindungen usw.), weitergehende Forderungen sozialreformerischer Art aber abwies. Damit trennte er sich schrittweise von seiner einstigen sektiererischen Basis und wandte sich der Ordnungsdiktatur zu, die die Armee professionalisierte, d. h. ihr das politische Selbstbewußtsein zu nehmen suchte, und die Ruhe und Eigentum garantierte. Das Verlangen etwa des Leveller-Obersten J. Lilburne nach weitgehender Abschaffung der Eigentums-Qualifikationen beim Wahlrecht lehnte er ab, da dies der »Anarchie« Tür und Tor öffnen würde. Das Eigentum, nicht die Krone, nicht die alte Ordnung aus Parlament und self-government, wurde nun eindeutig zur Grundlage der Ge-

24 Ranke, aaO. (FN 6), S. 153.
25 Hill, aaO. (FN 7), S. 63.
26 Abbott, aaO. (FN 8), S. 515–546. Abbott dokumentiert hier die Auseinandersetzungen innerhalb der Armee; vgl. auch Firth, *Cromwell and the Rule of the Puritans*, Kp. 9.

sellschaft erklärt. Das bedeutete die Säuberung der Armee von den Levellern[27], die fortan zu den erbittertsten Feinden der neuen Ordnung wurden.

Wenn der ideologische Krieg erneut aufflammte, so deshalb, weil der Sieg allen Respekt, alle habituellen Präferenzen in Frage gestellt hatte. Cromwells Rechtfertigung seines hochverräterischen Tuns vom individuellen Gewissen und von dessen Bestätigung durch die Vorsehung her war nicht unbedenklich, da seine Soldaten gleichfalls ihr Gewissen befragten und teilweise zu ganz anderen Ergebnissen kamen als ihr General. Sein Versuch, zum Ausleger der quasi objektiven »providences« zu werden, war damit gescheitert. Entschieden wurde die Angelegenheit schließlich durch die Aufstellung eines Hinrichtungskommandos für besonders hartnäckige Gewissensbefrager. Die Phase der nachrevolutionären Säuberungen begann. Ordnung wurde konsequent über die höhere Gewaltfähigkeit gestellt und auf diese Weise erreicht, daß der »zehnte Mann in Waffen« die neun Unbewaffneten in Schach halten konnte. Die innere Logik des ideologischen Bürgerkrieges wies die etablierten Radikalen auf den Weg zur Republik. Cromwell, der nie mehr denn ein Eigentum-und-Ordnung-Monarchist gewesen war, schloß sich ihnen an. Die Konsequenz hieß Konsensus durch organisierte Gewalt. Die Säuberung des Unterhauses vom Dezember 1648, die Beseitigung des Oberhauses, die Farce des Prozesses gegen den König und seine Hinrichtung[28], zuletzt die offene Errichtung der Militärdiktatur, nicht unzutreffend »Protektorat« genannt – all das ist eine stimmige Abfolge. Cromwells Diktatur[29] beendete den Krieg militärisch wie politisch und verschaffte einem erschöpften Volk Ruhe und Ordnung. Auf diese Weise konnte sie sich als »Staat« legitimieren und gewann so jenes Mindestmaß an Respekt, ohne welches keine Herrschaft Dauer haben kann.

Die Agitation der Soldatenräte und ihre Auseinandersetzung mit den Offizieren im Herbst 1647 und der Prozeß gegen Karl I. im Herbst des folgenden Jahres sind Marksteine in der Entwicklung des demokratischen Denkens. Die Soldatenräte stehen im Ansatz bereits für die »Befreiung der Knechte« im sozialen – und nicht mehr bloß religiösem – Sinn. Ihren Ausgang nahmen sie von einem gewissermaßen nackten Menschen, dem gleichwohl bereits vor seiner sozialen Einkleidung gewisse unveräußerliche Rechte zustanden; ihr Begriff des Naturrechts schloß die Menschenrechte bereits ein. Nicht gegen das Eigentum als solches wandten sie sich, sondern allein gegen das Übel, daß sie selber keines besaßen. In den Augen der Besitzenden lief das freilich auf dasselbe hinaus. Sie fühlten sich bedroht. Oberst Ireton, Comwells Ideologe und Schwiegersohn, das Idealbild des bürgerlichen Radikalen, antimonarchistisch, antiklerikal, individualistisch, wies die Ableitung sozialer Rechte aus so etwas wie einem vorgesellschaftlichen Naturrecht ab und setzte den Gesellschaftsvertrag an seine Stelle[30]. Ein derartiger Vertrag wurde ihm zufolge nicht zwischen Nackten geschlossen, sondern zwischen Leuten in sozialen Kleidern; ein Urzustand war unvorstellbar, es gab immer schon eine Gesellschaft. Das war auch die Auffassung Cromwells. Die Levellers nahmen »bewußt Anlauf zu einem sozialen Umsturz«[31], den Cromwell durch Truppenaufmärsche und Exekutionskommandos stoppte. Er

27 Buchan, aaO. (FN 13), S. 212–214.
28 Ausgezeichnet dokumentiert bei: C. Wedgewood, *The Trial of King Charles*, London 1964.
29 Hill, aaO. (FN 7), S. 179.
30 Abbott, aaO. (FN 8), S. 532–534.
31 Ranke, aaO. (FN 6), S. 118.

und seine Offiziere hatten einst gegen die Krone Krieg geführt, um ihre Eigentumsrechte zu schützen, sollten sie nun diese sich von solchen Leuten erneut streitig machen lassen?

Wie erwähnt spielte er dabei ganz offen die Furcht der besitzenden Klassen vor den »gleichmacherischen« Forderungen der Leveller zu Gunsten seiner »protektiven« Diktatur aus, die unverblümt dem Schutz des Eigentums galt[32]. Das hieß freilich, daß er eine Gesellschaftsverfassung unangetastet ließ, die seinem Regime grundsätzlich fremd gegenüber stand. Das Protektorat war zwar auf dem Schutz des Eigentums gegründet, aber die Eigentümer waren von jeder Vertretung ihrer Interessen ausgeschlossen. Mehr noch, ihr örtlicher Einfluß als die »natural rulers« der Grafschaften und Städte unterlag der drückenden Aufsicht der Zentralregierung. Im Grunde war England kaum weniger ein erobertes Land als Schottland und Irland. Daher scheiterten auch die Bemühungen Cromwells, sich durch die Berufung von Parlamenten etwas von dem Respekt zu verschaffen, der gemeinhin mit diesem einherging. Denn die maßgebenden Gruppen verlangten eine legale Wiederherstellung ihrer Macht, was binnen kurzem zur Beseitigung der Armee und damit zum Sturz Cromwells geführt hätte. Den dramatischen Versuch seines zweiten Parlaments von 1657, ihn zum König zu machen[33], d. h. seine Herrschaft dadurch zu begrenzen, daß man sie in traditionellen Formen legitimierte, machten die Offiziere zunichte, weil sie befürchteten, dann an Macht einzubüßen. So blieb das Protektorat ohne »Basis« im sozialen Respekt; ob der Königstitel, diese »bunte Feder« am Hut seiner Macht, wie Cromwell sagte, aber hingereicht hätte, um das Regime dauerhaft zu stabilisieren, darf bezweifelt werden.

Die alten, respektheischenden »Namen« waren einer nach dem anderen inhaltslos geworden. Fiktionen, wie etwa die vom Parlament während des Bürgerkrieges gebrauchte, daß man nicht gegen den König Krieg führe, sondern nur gegen dessen »böse« Ratgeber, hatten sich wie Seifenblasen aufgelöst. Den so entstandenen Freiraum hatte im Bürgerkrieg die Gewalt eingenommen. Wie aber konnte man sie nach dem Sieg wieder in die Regularität zurückbinden? Wie sollten die ideologischen Grundlagen eines neuen Respekts aussehen, wenn die alten Namen schon verloren schienen? »Eigentum« und »Gewissensfreiheit« lauteten die Antworten des Protektorats. Sie sollten die Fundamente sein für die Rekonstitution der Politik, wie man sie nach 1653 in Angriff nahm.

Die Rekonstitution der Politik als Diktatur: Der »große Drache in Babylon«

Das Parlament hatte bei Ende des Bürgerkrieges sein Kapital des Respekts verspielt und lebte immer mehr als Kostgänger des Säbels fort, ohne freilich seinem Ernährer die nötige Folgsamkeit zu erweisen. Cromwell mußte also endgültig die Abgeordneten »an ihren Ohren aus dem Parlament ziehen«: am 19. April 1653 trieben Musketiere die letzten Volksvertreter davon. Keine Hand, die sich in der Öffentlichkeit für sie gerührt hätte, es sei denn, um Beifall zu klatschen. Während sie Cromwell beschimpfte, zerrten Offiziere ihren Speaker von seinem Sitz, eine Maßnahme, die selbst der König nie gewagt hatte[34]. Der Vorhang aus »Namen« war ein für allemal zerrissen, das Bündnis von Militär und radikalen Abgeordneten, ohne das Cromwell

32 Hill, aaO. (FN 7), S. 105, 144.
33 Abbott, *Writings and Speeches* IV, S. 434–463.
34 Ibid., Bd. II, S. 641–4.

nie Karriere gemacht hätte, war zu Ende. In der Armee ging der Machtkampf weiter, nun zwischen den höheren Offizieren. Zunächst suchte man Cromwell durch eine Junta einzurahmen, aber dieser beseitigte seine Kameraden und machte sich selbst zum Alleinherrscher. Die Rekonstitution der Politik wird mühsam in Gang gesetzt, schon, weil Cromwell ohne sie sich nicht gegen ränkesüchtige Offiziere an der Macht halten konnte. Ja, der einstige Independent Cromwell liebäugelt sogar mit der Idee einer Staatskirche, um den ideologischen Kampf autoritativ beenden zu können. Erbittert wenden sich auch die letzten Radikalen von ihm ab. Die Armee wird wieder und wieder gesäubert und aus einer Sekte zum Instrument der Politik als Vorbedingung einer Wiederherstellung der politischen Vernunft gemacht. Die so freigeräumte Sphäre des Politischen sucht der Lord Protector mit Institutionen zu füllen, die an früher bestehende anknüpfen und so respektfähig sein könnten. Ein Unter- und ein Oberhaus werden geschaffen, Cromwell selbst paßt sich in ein monarchisches Zeremoniell ein. Aber die Rekonstitution der Politik kommt kaum voran; sie bleibt Rekonstitution von Ruhe und Ordnung. Cromwells früher Tod spielt dabei eine gewisse Rolle. Wichtiger aber ist, daß spätestens seit der Beseitigung des Parlaments im Dezember 1648 (sog. Langes Parlament) und seiner Ersetzung durch einen unrepräsentativen »Rumpf«, das Regime keine soziale Basis mehr besaß; selbst der Londoner Mob lehnte es ab. Es ruhte fortan nur mehr auf dem Säbel. Das zu ändern hätte entweder bedeutet, den Schritt von der politischen zur sozialen Revolution doch noch zu tun, mit unsicherem Ausgang und der Gewißheit eines dritten Bürgerkrieges. Oder aber man hätte die Armee auflösen und Parlament und Krone wiederherstellen müssen, wie das 1660 auch geschah. Keine dieser Alternativen war für Cromwell und die Offiziere annehmbar. Was blieb war eine stoische Diktatur um der Ordnung willen, ein veritables Protektorat eben, Leviathan nach dem Behemoth.

Der Bürgerkrieg ist gewiß der politischste aller Kriege und doch zugleich der offenkundigste Fall des Versagens der Politik. Das ist sein Paradox. Während des Krieges war die Armee zum eigenständigen Faktor geworden, der gleichberechtigt mit Gemeinden, Parlament und Krone verhandelte. Damit hatte sie die überkommene Verfassung gesprengt und, solange es sie gab, blieb eine Rückkehr zu ihr unmöglich. Von dem Augenblick an, da sie ihre Logik des totalen Sieges, erwachsend aus ihrer ideologisch-sektiererischen Vorstellung vom totalen und »providentiellen« Krieg, in der Politik durchgesetzt hatte, war deren Entmächtigung bereits vorgezeichnet. Das Parlament sah sich durch den totalen Sieg auf eine Politik der Maximalforderungen festgelegt und konnte so nicht zu einer Verständigung mit dem König kommen, ehe sich die Radikalen vollends als Gegenkraft um die Armee formiert hatten. Dann aber war es bereits zu spät. Ohne eine Verständigung mit der Krone, hinter der ja auch rund die Hälfte des Landes stand, mußte eine Rekonstitution der Politik unerreichbar und also die Armee unentbehrlich bleiben. Wollte das Parlament seinen Vorrang in der kritischen Phase der unmittelbaren Nachkriegszeit sichern, so mußte es die Armee politisch entmachten, blieb aber gleichzeitig bis zum Friedensschluß von ihr abhängig. Das Parlament konnte aber die Armee längst nicht mehr kommandieren, weil es weder personell noch ideologisch eine Einheit mit ihr bildete. Das machte Cromwell zum Mann des Schicksals. Mit Übernahme der Macht geriet er freilich in ein ähnliches Dilemma. Seine Macht beruhte auf dem Gehorsam der Soldaten; aber dieser Gehorsam, gegen die Autorität des Parlaments gewendet, bedurfte selber einer Legitimation, und die lag im Sektierertum der Soldaten. Mit ihm stieß der General zusammen, als es um die Gestaltung und nicht mehr bloß um die Gewinnung

der Macht ging. Mit den nun folgenden Säuberungen beseitigte Cromwell eben die Kraft, welche die Armee so fürchterlich in den Augen der Zeitgenossen gemacht hatte, ihren Fanatismus. Immerhin war damit zumindest die Minimalkonstitution politischer Ordnung ermöglicht worden, die Errichtung einer parteifreien Diktatur[35]. Für die Armee hieß das, daß nahezu alle Generäle und Obristen des Krieges in der Versenkung – zuweilen auch im Tower – verschwanden und etwa ein Mann wie der Opportunist Monk[36] zum wichtigsten Offizier aufstieg, der seine Karriere als Monarchist begonnen hatte und sie mit der Wiederherstellung der Monarchie auch beendete.

Der »große Drache«, wie die verbitterten Radikalen den Lord Protector Cromwell nannten, herrschte nun in »Babylon« – dem puritanischen Synonym für die sündhafte Welt. Man ertrug ihn, wie man einen unbezwingbaren Dämonen erträgt, dem man opfert, weil man ihn nicht loswerden kann. Politisch werden konnte dieses Regime nicht, aber solange es Ordnung und Besitz garantierte, zollte man ihm jenes Maß an Minimalrespekt, ohne das auch der schärfste Säbel stumpf wird. Mit dem Abtreten des großen Diktators löste sich dann auch die Ordnungsfähigkeit der Armee auf, die sich in inneren Rivalitäten und Putschversuchen selbst zugrunde richtete. Nun erst wurde die Restauration der Politik tatsächlich durchführbar, konnte der Bürgerkrieg wirklich beendet werden.

Fassen wir zusammen. Epochal betrachtet handelt es sich bei der Puritanischen Revolution um eine durch eine erste Säkularisierung der Religion (und den damit verbundenen sozialen Wandel) verursachte Krise der politischen Autorität. Diese erste Phase der Säkularisierung bestand in der Vervielfältigung der Bekenntnisse, im Fragwürdigwerden der bischöflichen Autorität, schließlich in der Forderung nach Gewissensfreiheit. Dies zwang die politische Herrschaft, die sich bis dahin zum Zweck der autoritativen Integration der Bevölkerung ganz wesentlich auf die einheitskirchlich verfaßte Religion gestützt hatte, nach neuen Quellen der Legitimation Ausschau zu halten. Das führte in Großbritannien (endgültig im Settlement von 1688/9) zur Anerkennung der bürgerlichen Grundrechte und damit zur innergesellschaftlichen Begründung wie Begrenzung der politischen Autorität.

Systematisch gesehen verdeutlichen die Jahre von 1640–60 einen revolutionären Phasenverlauf im Verhältnis von Respekt und Gewalt als den tragenden Säulen der politischen Ordnung. In einer Atmosphäre schwindenden Vertrauens in die bestehende Herrschaft provoziert eine Gehorsamsverweigerung die erste, negative Machtfrage: Die Herrschaft ist nicht mehr in der Lage, ihr legales Gewaltmonopol aufrecht zu erhalten, d. h. jede wilde Gewalt sogleich zu unterdrücken. Es kommt zum Streit um die Legitimität der bestehenden Herrschaftsform, der sich bis zum ideologischen Bürgerkrieg steigern kann. Die soziale Kommunikation zerbricht und mit ihr die auf Marginalisierung der Gewalt beruhende Politik. Im militärischen Bürgerkrieg wird schließlich die Machtfrage »positiv« entschieden: Die stärkeren Bataillone setzen sich durch. Mit dem Sieg beginnt dann das Bemühen um die schrittweise Rekonstitution der Politik durch Marginalisierung der Gewalt, Ausschaltung der unentwegten Radikalen und Wiederherstellung regulärer Formen der Machtausübung: Verfassung, Rechtssicherheit, Repräsentation usw. Ob diese Repolitisierung erfolgreich sein wird, hängt davon ab, ob sich die neue Herrschaft genug habituellen Respekt

35 Ashley, aaO. (FN 9), S. 272.
36 Ders., *Cromwell's Generals*, London 1955, S. 199 ff.

wird verschaffen können, um die Gewalt auf Dauer marginal zu halten oder nicht. Oder um Hobbes im Sinne eines anderen Generals zu ergänzen, der ebenfalls den Sieg gewann, ohne eine Rekonstitution der Politik durchsetzen zu können – S. Bolivars –:

The sword without covenants does but plough the sea.

Zusammenfassung

Der vorliegende Aufsatz verfolgt zwei Ziele: Er will zum einen die Fruchtbarkeit einer Verbindung von historischer und systematischer Frageweise bei der Untersuchung historischer Phänomene demonstrieren und zum anderen ein in der Politikwissenschaft vornehmlich von den »großen Denkern« her thematisiertes Geschichtsereignis in eine breitere Perspektive rücken. Die Ausgangsthese ist, daß politische Ordnung auf einem eindeutigen Vorrang des sozialen Respekts (bezüglich der politischen Regelungen) vor der Gewalt beruht, so daß die Gewaltfähigkeit der Herrschaft marginal bleiben kann. Im historischen Rekurs wird dann gezeigt, wie sich im Großbritannien des frühen 17. Jahrhunderts dieser Respekt aufzulösen begann und wie es über den ideologischen Bürgerkrieg zum Ausbruch offener Gewalt kam. In einem weiteren Schritt wird dann der Bürgerkrieg selbst analysiert. Mit einer Betrachtung über Cromwells Versuche einer Rekonstruktion der Politik schließt die Arbeit.

Summary

Two goals are to be pursued in this essay. First, it should be demonstrated how useful a combination of the systematic and the historic way of approaching social phenomena can be; secondly, the dependence of the history of political thought on »great men« should be reduced by putting an outstanding event in a wider historical perspective.

The systematic hypothesis put forward here is, that political order is based on the dominance of the respect paid customarily to the »legitimate rulers« and their orders. Thus, the use of force can remain marginal. The historical discourse following these reflections shows how in early 17th century Britain this habitual respect began to dissolve and how the ideological crisis produced by this change led to the emancipation of violence and the breakdown of politics in the course of the civil war. An inquiry into Cromwell's attempts to re-establish political order by way of a military dictatorship closes the essay.

Anmerkung: Einen ersten Überblick über Forschungsstand und Literatur bietet P. Wende, *Probleme der Englischen Revolution*, Darmstadt 1980.

REGIONALISMUS UND POLITISCHE KULTUR IN EUROPA

Ein Beitrag der Umfrageforschung

Von Alexander Boguslawski

Vor Zeiten noch bloß ein Schimpfwort für heillos Zurückgebliebenes, ist die »Provinz« unversehens für die einen zum schmückenden Attribut ihrer Fortschrittlichkeit, für die anderen zum politischen Reizwort in der Auseinandersetzung mit der Gegenkultur geworden. Vieles an kulturellen, politischen und ideologischen Trends und Tendenzen der letzten Zeit ist mit Regionen, Provinzen verbunden. Dichtung und Musik haben die Dialekte entdeckt, die Menschen bekennen sich auf Anstecknadeln und Aufklebern zu ihrer provinzialen Herkunft oder Verbundenheit, das gesellschaftliche und besonders das politische Bewußtsein der Menschen formt sich in der Besinnung auf die regionale Zugehörigkeit. »Die Politik ist ausgewandert« heißt eines der modernen Stichworte, und gemeint ist eine Umgewichtung von Zentrum und Peripherie in der politischen Auseinandersetzung.

Bei dem, was man schon den »neuen Regionalismus« nennt, steht aber nicht der alte Stadt-Land-Konflikt im Mittelpunkt, sondern zum Neuen daran gehört, daß eine Region überall dort und so weit abgesteckt wird, wie gemeinsame Bindungen in einem kontingenten Bereich einen gemeinsamen kulturellen oder politischen Ausdruck finden, also auch in Städten oder Ballungsräumen.

Wie muß man sich diese Phänomene erklären? Als bloße kulturelle Mode, also unpolitisch, als etwas, das es schon immer gab, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen, vielleicht als etwas spezifisch deutsches, dem somit keine generalisierbaren Bedingungen in der Entwicklung der westeuropäischen Länder unterliegen; oder andersherum: etwas, womit eigentlich nur andere Länder zu tun haben, während die Bundesrepublik diese Regionalisierung von Politik und Gesellschaft nur unvergleichbar schwächer erlebt?

An der Oberfläche zumindest, so viel steht fest, haben wir es mit Erscheinungen zu tun, die in ganz Westeuropa auftreten, in Schottland wie in der Bretagne, im Schweizer Jura und in Südwestfrankreich, in Südtirol und Nordspanien. Überall dort geht es um Autonomie, Sezession, Separatismus, Föderalismus, Dezentralismus. Aber hören hier die Gemeinsamkeiten schon auf? Der erste Blick über die Landkarte macht die Heterogenität der regionalen Entwicklungen klar. Es gibt reichere Regionen und ärmere, rechte und linke Ideologien des Regionalismus, ethnische Minoritäten und voll integrierte Bevölkerungsgruppen, staatserhaltende und -unterminierende Kräfte. Nimmt man die terroristische Gewalt nicht scheuenden baskischen Separatisten zum Maßstab, so wird man in Deutschland schwerlich eine regionalistische Bewegung ausfindig machen. (Die »Republik Freies Wendland« war dagegen bestenfalls folkloristisch zu werten.)

Wo liegen die Gemeinsamkeiten dieser regionalistischen Bewegungen, wie kann man schließlich den Regionalismus in der Bundesrepublik Deutschland sinnvoll in

das Bild einbauen? Daß zu dieser kontinentalen Politikverschiebung gar keine Gemeinsamkeiten gehören, ist unwahrscheinlich, allein die zeitliche Parallelität spricht dagegen. Wenn diese Gemeinsamkeiten aber nicht an der Oberfläche liegen, sollte man sie darunter suchen.

Eine Vermutung könnte lauten: Die Industrieländer Westeuropas durchlaufen zusammen die gleiche historische Phase, die nach dem Zweiten Weltkrieg eine Serie fundamentaler Veränderungen politischer und gesellschaftlicher Art mit sich gebracht hat. Die neuen Rahmenbedingungen verändern das Leben der Menschen, die Politik und damit das Bewußtsein der Menschen überall und die veränderte politische Kultur wiederum prägt das politische System neu.

Im folgenden soll entlang dieses Gedankens im Blick auf die Bundesrepublik diesen sozialpsychologischen Aspekten und der politischen Kultur nachgegangen werden, um den Hintergrund zu beleuchten, vor dem der »neue Regionalismus« die Gesellschaft zu prägen beginnt.

Die empirische Methode der Umfragenforschung kann dazu einige Befunde – besonders Langzeitvergleiche – liefern.

Regionalismus im europäischen Vergleich – die Rahmenbedingungen

Die westeuropäischen Länder sind Teile eines mannigfaltig verflochtenen Weltsystems, also Einflüssen und Faktoren ausgesetzt, die sich auf alle westlichen Industrienationen prinzipiell gleich auswirken.

1. Der Nationalstaat hat im Atomzeitalter seine klassische Schutzfunktion gegenüber der Außenwelt verloren.
2. Im Zuge der internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften, der zunehmenden Abhängigkeit in einem Wirtschaftsraum mit interdependenten Konjunkturverläufen und multinationalen Konzernen wird die traditionelle Monopolstellung des Nationalstaates als Motor und Garant ökonomischer Entwicklung geschwächt.
3. Die Entfaltung der europäischen Wirtschaft hat ein ungleichmäßiges Wachstum im EG-Raum gezeitigt. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Metropolen und den Randregionen wurde vergrößert. Die Erwartungen vom harmonisierten Wohlstand, die an das marktwirtschaftliche Konzept einer Wirtschaftsgemeinschaft mit Niederlassungsfreiheit für Unternehmen, freiem Geld-, Waren- und Arbeitskräfteverkehr geknüpft waren, wurden vielfach enttäuscht. Die nationalstaatlichen Regierungen sahen sich zu gesamtgemeinschaftlichen Interventionen gezwungen, um die auftretenden Folgekosten der ungleichzeitigen Wirtschaftsexpansion zu bekämpfen und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt in ihrem Regierungsgebiet zu erhalten.
4. Das Dilemma eines gestiegenen Aufgabendrucks der Regierungen unter weltwirtschaftlichen Bedingungen, die die Erfolgsaussichten einzelstaatlicher Eingriffe stark einschränken, also das Mißverhältnis von gestiegenen Erwartungen und schwindenden Erfolgschancen für zentralstaatliche Politik ist sicher eine Bedingung der Legitimationskrise unserer Gesellschaften.

Was wir Regionalismus in Westeuropa nennen, wird man als Gegenbewegung zu den Agglomerations- und Zentralisationstendenzen verstehen müssen und als Ausdruck der Vertrauenskrise zwischen den Bürgern und einer Politik, die die Erwartungen nicht erfüllen kann, weil ihr vieles aus der Hand gleitet. In diese Legitimationskrise sind auch die Parteien und Verbände als Medien der Artikulation und Organisation politischer Interessen hineingezogen worden. Wie sie an Glaubwürdigkeit

verloren, gewannen andere Formen politischer Beteiligung an Anerkennung und Zulauf.

Die eben skizzierten Bedingungen und Faktoren haben in der Bundesrepublik Spuren in der politischen Landschaft hinterlassen. Die gewachsenen Ansprüche an staatliche Steuerung und knapper werdende finanzielle Ressourcen haben die Existenz zentraler Entscheidungsinstanzen gefördert und gestärkt.

Die Zentralisierungstendenzen führten konsequent zu einem Funktionsverlust der Gemeinden, zur Konterkarierung des Prinzips der selbstverwalteten Lebensräume. Die Finanzreform von 1969 begrenzte die Gemeinden in ihrer Verfügung über eigene Einnahmen, die Verwaltungs- und Gebietsreformen zerstörten die Einheit von Lebens- und Verwaltungsraum.

Damit wurde ein historisches Prinzip politischer Organisation ausgehöhlt, das womöglich immer noch verantwortlich zu machen ist, wenn es in der Bundesrepublik nicht zu separatistischen Eruptionen wie in anderen europäischen Ländern gekommen ist. In der kommunalen Verwaltung »hat der preußische Staat seinerzeit die Institution der Selbstverwaltung geschaffen, die den Bürgern nicht nur das Recht gibt, sondern in Einzelfällen auch zur Pflicht macht, bei der Planung und Durchführung kommunaler Aufgaben mitzuwirken. Hier ist der Staat auf Initiative nicht nur, sondern auch auf Kritik vorbereitet, im Interesse einer von ihm selbst gewollten Partizipation. Modernste demokratische Entwicklungen leben hier noch von den preußischen Reformen.«[1]

Überall dort, wo die Kongruenz von Lebensraum und Politikbereich verringert oder völlig aufgelöst wird, wo die Entscheidungen über Arbeitsplätze und Freizeit, Umweltqualität und Infrastruktur, Bebauung und Industrieansiedlung immer weiter von den Betroffenen entfernt – im wörtlichen und im übertragenen Sinne – gefällt werden und die Chancen eines persönlichen Einflusses schwinden, überall dort wird es zunächst im Bewußtsein der Menschen zu Flucht- und Rückzugsbewegungen kommen, zu psychosozialen Anpassungen, die alle das Ziel haben, die Authentizität von Lebenswelt und Gestaltungswillen, die Identität der sozialen Existenz, die dem zivilisatorischen Fortschritt geopfert zu werden droht, zurückzugewinnen. Im Zusammenspiel antizentralistischer Traditionen und gravierender politischer Eingriffe wird sich diese soziale Umorientierung schließlich politisch äußern und formieren, wird aus dem latenten Politikum einer kollektiven, systemnegierenden Rückzugsmentalität eine Herausforderung an die herrschenden Politikprinzipien.

Repräsentative Bevölkerungsumfragen zum politischen und sozialen Verhalten und zu soziopolitischen Einstellungen vermögen zwei Komponenten dieses Prozesses zu hellen: einmal die sozialpsychologische Dimension, also die veränderten Einstellungen der Menschen zu ihrer sozialen Umwelt, Solidaritätserwartungen und nicht-materiellen Bedürfnissen. Die andere Dimension des Regionalismus, die politische, läßt sich als Veränderung der Muster und Intensität politischer Partizipation ebenfalls mit der hier zur Verfügung stehenden empirischen Methode beschreiben und messen.

1 M. und S. Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland. Zur Politischen Kultur Deutschlands*, München 1979, S. 108.

Regionalismus und psychosoziale Bedürfnisse

Langzeitbeobachtungen[2] haben während der letzten dreißig Jahre ein verändertes Sozialverhalten der bundesdeutschen Bevölkerung registriert. Ein erstes demoskopisches Ergebnis betrifft die gesunkene Mobilitätsbereitschaft, die Ablehnung von Ortswechseln. Wer heute aus irgendeinem Grund umziehen muß in eine andere Gegend, ist darüber nur noch in den seltensten Fällen glücklich. Nur noch 9 Prozent würden von dort, wo sie gerade wohnen, gerne wegziehen. Dies aber sagte 1953 fast jeder vierte, genau 24 Prozent. Zu dieser gestiegenen Unlust an der Mobilität (von Urlaubsreisen abgesehen) gehört auch, daß man im allgemeinen ungern seinen Arbeitsplatz wechselt. Was liegt dieser Veränderung zugrunde, was steckt dahinter? Als man 1953 fragte, was einem wohl am meisten fehlen würde, wenn man von seinem Wohnort wegmüßte, stand an der Spitze dessen, was genannt wurde: die natürliche Umgebung. An zweiter Stelle kam das Haus, die Wohnung. Dann erst kamen die Verwandten, die hier leben, an vierter Position der Bekanntenkreis.

Tabelle 1
FRAGE: »Würden Sie gern oder ungern von hier wegziehen?«
(Von dieser Stadt, von diesem Ort)

	Bevölkerung ab 18 Jahre	
	1953	1979
	%	%
Gern	24	9
Nicht besonders gern	21	25
Gar nicht gern	49	58
Weiß nicht	6	8
	100	100

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, *Eine Generation später.*

Wenn wir uns die Reihenfolge ansehen, die bei derselben Frage 1979 als Ergebnis herauskommt, wird eine Umakzentuierung sozialer Verflechtungen deutlich. Vorn steht nicht mehr die Landschaft, sondern der Bekanntenkreis. Damals glaubten 36 Prozent, daß ihnen der am meisten fehlen würde, heute glauben das 65 Prozent. An zweiter Stelle auch jetzt: das Haus, in dem man lebt, mit gestiegener Bedeutung. An dritter Stelle kommen die Verwandten, die Landschaft ist auf den vierten Rang gerutscht. Dann kommen die Nachbarn, deren Bedeutung bei dieser Ermittlung zwischen 1953 und 1979 von 16 auf 27 Prozent anstieg.

Die angesprochene Umakzentuierung in den sozialen Verflechtungen, der sozialen Identität, hat sich also im Bereich der menschlichen Beziehungen vollzogen, das heißt, die Kontakte innerhalb der Familie, unter Bekannten und zu Nachbarn sind sowohl gefühlsmäßig stärker als auch faktisch häufiger geworden. Der Gesamttrend wird

2 Die folgenden Umfrageergebnisse beziehen sich vor allem auf E. Noelle-Neumann / E. Piel, *Eine Generation später. Bundesrepublik Deutschland 1953–1979*, München 1983.

dadurch eindeutig, daß einzelne Wandlungsaspekte in die gleiche Richtung weisen: Die Zahl der Befragten mit nachbarschaftlichen Gesprächskontakten ist in den letzten dreißig Jahren um über ein Viertel gestiegen, Nachbarn zu sich einladen ist immer üblicher geworden, und die Nachbarschaft als Solidargemeinschaft hat eine Aufwer-
dreißig Jahren um über ein Viertel gestiegen, Nachbarn zu sich einladen ist immer
tung erfahren (Tabelle 2). Eine differenziertere Ermittlung konnte zeigen, wie vielfältige konkrete Nachbarschaftshilfen in den vergangenen dreißig Jahren immer gängiger und selbstverständlicher geworden sind. Im ganzen läßt sich also ein erstaunlicher Zuwachs an zwischenmenschlichen Bindungen im Nahbereich, im Wohn- und Freizeitbereich beobachten. Man kann von einem neuen, dichteren Gewebe der »kleinen Netze«[3] sprechen, die in den letzten Jahren ganz große Bedeutung gewonnen haben.

Tabelle 2

FRAGE: »Unterhalten Sie mit Ihren Nachbarn oder Mietern in Ihrem Haus irgendwelche Verbindungen? Hier ist eine Liste. Könnten Sie mir sagen, was bei Ihnen zutrifft?« (Vorlage einer Liste)

	Bevölkerung ab 18 Jahre		
(Auswahl)	1953	1979	1981
	%	%	%
Unterhalte mich mit ihnen	51	74	78
Nachbarn zu sich einladen	14	35	37
Tun uns zusammen, um etwas gemeinsam durchzusetzen	10	14	18

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, *Eine Generation später* und Ifo-Umfrage 4002

Was wir vorhin als bewußtseinsmäßige Immobilität der Deutschen erkannten, wird im internationalen Vergleich zusätzlich verdeutlicht. In der jüngeren Untersuchung der EG-Kommission in neun Mitgliedsländern gaben nur 22 Prozent der Deutschen an, sie würden in einen anderen Landesteil ziehen, auch wenn sie »überzeugt wären, daß die Lebensbedingungen woanders besser wären«. 13 Prozent würden unter dieser Bedingung in ein anderes EG-Land und 10 Prozent in ein Land außerhalb der Europäischen Gemeinschaft ziehen. Der Durchschnitt der Antworten in den befragten Nationen betrug 34 Prozent für die nationale Mobilitätsbereitschaft, 20 Prozent für die Bereitschaft, im EG-Raum umzusiedeln, und 18 Prozent für die Orientierung in ein Drittland[4]. Dieser Befund kann das Bild vom ortsgebundenen, seßhaften, auf seine gewohnten Lebensräume fixierten Deutschen abrunden. Zu dieser Bilanz sich verengender Integrations- und Identifikationsräume kann die Demoskopie noch einen ethnischen Aspekt hinzufügen, nämlich was den alltäglichen Gebrauch der Dialektsprache angeht. In einem 1966 und 1980 gemessenen Bekenntnis zur praktizierten Mundart spiegelt sich ein gestiegenes Lokal- und Regionalbewußt-

3 Diesen Begriff gebrauchte H. Klages, »Kleinräumige Sozialbeziehungen im Gesellschaftswandel«, Vortrag beim Symposium *Eine Generation später* in Bonn, Mai 1981.

4 Vgl. EG-Kommission, *Das europäische Regionalbewußtsein*, Dok. XVI/29/81-DE, Dezember 1980.

sein, äußert sich ein neues Selbstbewußtsein, das die verächtliche Assoziation von Dialekt und Zurückgebliebenheit ignoriert und herkunftsbedingte Sozialisationsspuren als Bestandteile persönlicher und gruppenbezogener Identität akzeptiert. Der modische Gebrauch von Dialekten in den Medien hat sicher dabei geholfen, die Mundart auch in der breiten Bevölkerung wieder hoffähig zu machen.

Regionalismus und politische Partizipation

Die folgende Frage muß lauten, was macht oder wie wird die eben skizzierte Veränderung im Sozialverhalten der Bevölkerung zum Politikum? Theoretisch hat diese neue Vorliebe für »kleine Netze«, regional abgegrenzte Sozialgefüge, politische Implikationen. Je mehr sich nämlich die Menschen an ihre Umgebung, an ihre unmittelbaren Lebensräume gewöhnen und binden, um so wichtiger könnte es für sie auch werden, was am Ort passiert, sich entwickelt, verändert, politisch geschieht, um so eher könnte sich auch die Bereitschaft zeigen, politische Interessen aus der konkreten Erfahrung zu entwickeln und auf lokaler oder regionaler Ebene zu organisieren. Gibt es demoskopisch erfahrbare Indikatoren für eine Politisierung dieses veränderten Bewußtseins?

Auf dem Hintergrund dessen, was wir zuvor über die sich – weltgesellschaftlich induziert – verändernden Rahmenbedingungen für Wirtschafts- und Sozialpolitik gesagt haben, soll der Zusammenhang deutlich werden. Als Gegensatz zu den Vereinheitlichungs- und Zentralisierungstendenzen des industriellen Zivilisationsprozesses hat die Orientierung an kleinen, überschaubaren, Entfremdung und Anonymität minimierenden Lebensräumen politische Relevanz, muß der »Anspruch auf die Erhaltung herkunftsbedingter regionaler Zusammengehörigkeitsverhältnisse zum Politikum« (Lübbe) werden.

Soweit der abstrakte, theoretische Zusammenhang. Es bleibt also zu beantworten, ob und gegebenenfalls wie das evidente Bedürfnis nach »Kleinräumigkeit« begriffen wird und sich politisch artikuliert und organisiert.

Parallel zu den Langzeituntersuchungen über das Sozialverhalten läßt sich durch Meinungsumfragen eine allgemein ansteigende Entwicklung der politischen Perzeption und Partizipation feststellen. Hierzu zunächst die empirischen Befunde: Zu verzeichnen ist ein insgesamt gestiegenes politisches Interesse. Auf die schlichte Frage »Interessieren Sie sich für Politik?« antworteten 1952 27 Prozent der Bevölkerung mit Ja, 1982 sind es 47 Prozent. Entsprechend höher wird im Generationsvergleich der Einfluß der Politik auf das Leben veranschlagt, entsprechend wichtiger wird die Identifikation mit der Partei, die man wählt, steigt das Interesse an politischer Aktivität.

Mit diesem Interessenanstieg korrelliert eine tatsächlich intensivere politische Beteiligung. Die Wahlbeteiligung war bereits bei den ersten Bundestagswahlen in dieser Republik hoch, aber noch 1959 wurde im 5-Nationen-Vergleich der berühmten »Civic-Culture«-Studie in Westdeutschland eine unterentwickelte politische Kultur diagnostiziert. Eine Folgeuntersuchung aus den siebziger Jahren ermittelte für die Bundesrepublik allerdings ein intensives Partizipationsverhalten, das nur noch von dem der amerikanischen Bevölkerung übertroffen wird[5].

5 Vgl. auch Max Kaase, »Legitimitätskrise in westlichen demokratischen Industriegesellschaften: Mythos oder Realität?« in: H. Klages / P. Kmieciak (H.), *Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel*, Frankfurt / New York 1979.

Als Indikatoren für politische Beteiligung galten dabei stets unter anderem das Lesen politischer Zeitungsartikel, mit anderen über Politik diskutieren, Wahlversammlungen besuchen, Parteien unterstützen.

Nun sind die Parteien und Verbände als Medien politischer Interessenformation von den Auswirkungen der staatlichen Legitimationskrise auch nicht verschont geblieben. So überrascht es nicht, wenn die Einstellung zur Politik und dem, was man als Bürger politisch erreichen könnte, in den letzten Jahren offensichtlich den Rahmen dieser konventionellen Partizipationsmöglichkeiten verlassen hat. Erstes Indiz: Während seit 1950 fast dreißig Jahre lang immer etwas mehr als die Hälfte der

Tabelle 3

FRAGE: »Was würden Sie tun, wenn ein Amt, eine Behörde in einer Sache, die Sie angeht, ungerecht verfährt? Hat es nach Ihrer Ansicht Sinn, sich dagegen zu wehren, oder nicht?«

	Januar 1950 %	November 1958 %	Dezember 1964 %	Juli 1978 %	November 1978 %
Würde mich wehren ..	52	53	51	57	70
Hat keinen Sinn	37	33	32	29	22
Unentschieden	11	14	17	14	8
	100	100	100	100	100

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, *Demokratie-Verankerung in der Bundesrepublik Deutschland.*

Tabelle 4

FRAGE: »Es gibt immer Dinge, bei denen man mit der Regierung unzufrieden ist. Wenn Ihnen und Ihren Bekannten etwas *nicht* gefällt – was können Sie dann – wenn auch nicht gleich, aber vielleicht auf lange Sicht – dagegen tun?«

	Bevölkerung ab 18 Jahre 1953 %	1979 %
Vom Wahlrecht Gebrauch machen	19	38
Andere positive Möglichkeiten	14	21
darunter: Bürgerinitiativen, Demonstrationen	–	8
Mich an Abgeordnete, Politiker wenden	–	7
Man kann nichts dagegen tun	45	26
Weiß nicht, keine Angabe	22	16

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, *Eine Generation später.*

Bürger sagten, sie würden sich gegen Behördenwillkür wehren, stieg der Anteil der zum Widerstand Gewillten Ende der siebziger Jahre auf 70 Prozent (Tabelle 3). Als Antwort auf unliebsame Regierungspolitik faßte die Bevölkerung zwischen 1953 und 1979 zunehmend den Gang zur Wahlurne ins Auge, aber auch vermehrt andere Möglichkeiten des politischen Handelns, z. B. Bürgerinitiativen. Die Anzahl der Fatalisten und Zauderer sank in diesem Zeitraum von 67 auf 42 Prozent (Tabelle 4).

Auch diese Einstellungsveränderung hat sich real niedergeschlagen. Max Kaase ermittelte in seinen Studien neben dem Anstieg konventioneller politischer Beteiligung die zunehmende Bedeutung von Formen unkonventioneller Partizipation, abgestuft von Unterschriftensammlungen über Demonstrationen bis zu wilden Streiks. In der Perspektive eines kontinuierlichen Wertewandelprozesses erscheinen ihm die Protestaktionen der sechziger Jahre nicht als außerordentliche politische Eruptionen, sondern als erster Niederschlag eines »neugewonnenen Selbstbewußtseins hinsichtlich der eigenen Einflußmöglichkeiten und – im Rahmen und in Übereinstimmung mit der demokratischen Selbstideologie – des zunehmenden Wunsches, politische Entscheidungen unmittelbarer als über den Wahlmechanismus zu beeinflussen[6]«. Kaase sieht als Fazit seiner Mehr-Länder-Studie, daß in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und den USA das Potential für direkte politische Beteiligung bei der Bevölkerung groß und vermutlich erheblich im Wachsen begriffen ist.

Direkte Beteiligung angesichts sich lokal, regional manifestierender gesellschaftlicher Probleme heißt natürlich auch Artikulation und Organisation politischer Interessen auf kongruenter, also lokaler bzw. regionaler Ebene. Ein Blick auf das diesbezügliche Bewußtsein der Deutschen zeigt zunächst wieder eine markante Entwicklung. Die Meinung, man könne auf lokaler Ebene etwas gegen ungerechte administrative Maßnahmen tun, ist in der Bundesrepublik von 62 Prozent 1959 auf 70 Prozent im Jahre 1974 gestiegen. (Im westlichen Ausland stagnierte dieser Indikator für persönlichen Einfluß oder ist leicht fallend wie in Großbritannien[7].)

An dieser Stelle wird man sich an die preußische Tradition der kommunalen Selbstverwaltung erinnern, sicher eine Erfahrung, die den Boden bereitet hat für eine weitgehende Identifizierung des föderalen Prinzips mit Demokratie schlechthin, wie wir sie heute bei der Bevölkerung feststellen können[8].

Für die Bundesrepublik Deutschland ist also die historische Bedingtheit eines Staatsverständnisses festzuhalten, das viel eher als in einem zentralistischen Land wie Frankreich den Regionalismus als Prinzip praktizierter Politik in sich aufgenommen hatte. Hier finden wir auch früher und differenzierter als in anderen westeuropäischen Ländern eine Entwicklung, die man in einem engen – wenn auch nicht unbedingt ursächlichen – Zusammenhang mit den modernen Regionalismustendenzen sehen muß: Gemeint ist die Regionalisierung von Rundfunk und Fernsehen. Während diese Medienstruktur bei uns im Prinzip so alt ist wie die Bundesrepublik selbst, wurde in Frankreich erst 1972 ein dritter, regionaler Fernsehkanal eingeführt, und in Italien ist das gleiche zwar beschlossen, aber noch nicht implementiert worden.

6 Ebenda, S. 338.

7 S. David / P. Conradt, »Changing German Political Culture« in: G. A. Almond / S. Verba, *The Civic Culture Revisited*, Boston 1980.

8 43 Prozent der erwachsenen Bevölkerung glaubten 1978, es gehöre »unbedingt« zu einer Demokratie, daß es neben der Bundesregierung noch selbständige Regierungen in den Bundesländern gibt. Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach, *Demokratie-Verankerung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1979.

Aber auch in unserer Medienlandschaft hat die Regionalisierungsdebatte in den Rundfunkanstalten angesichts komplementärer gesellschaftlicher Entwicklungen neuen Auftrieb erhalten[9].

Indem sie die Informiertheit fördern, Beispiele liefern und Argumentationshilfen geben, wird man die Medien als wichtige Variable des Regionalisierungsprozesses veranschlagen müssen.

Als letztes Glied in unserer Kette zusammenhängender Befunde fehlt noch der Hinweis auf die aktuelle Form unkonventioneller politischer Partizipation, in der sich das gewandelte Bewußtsein, nämlich der betonten Kleinräumigkeit psychosozialer Identifikation, schließlich politisch manifestiert – und das sind die Bürgerinitiativen, die ohne Frage ein Phänomen der neuen politischen Kultur sind. In mehreren einschlägigen Untersuchungen wurden nur zwischen 5 und 8 Prozent von Organisationen mit bundesweitem Wirkungsbereich festgestellt, zwischen 60 und 78 Prozent wurde eine rein lokale Bedeutung zugeschrieben, einem weiteren Fünftel ein regionaler, landkreisgroßer Bereich[10]. Es bestätigt sich die Annahme, in den Bürgerinitiativen die politische Organisationsform erkennen zu dürfen, die dem veränderten Regionalismus-Bewußtsein der Bundesbürger am besten entspricht. Eine differenzierte Frage, mehrmals seit 1975 an die Bevölkerung gerichtet, kann durch ihre Ergebnisse die stets gehegten Trenderwartungen einlösen: Die Zustimmung zu Bürgerinitiativen, zum Sich-wehren gegen Umweltgefahren, ist auf seiten der Deutschen langsam, aber eindeutig im Steigen begriffen.

Über 50 Prozent der befragten Bundesbürger neigen – laut Allensbach – dieser Ansicht seit 1976 zu; das deckt sich mit einer anderen Ermittlung von 1976, wonach 51 Prozent der Deutschen ihre Bereitschaft bekundeten, in einer Bürgerinitiative mitzuwirken. Nach einer neueren Emnid-Untersuchung ist dieser Wert 1981 wieder gesunken, gleichzeitig – und darin kann man eine gewisse Kompensation sehen – ist aber die Sympathie und Unterstützung für Umweltschutzparteien, also den parlamentarischen Arm der Ökobewegung, deutlich gestiegen[11].

Hiermit ist der Kreis der Darstellung vorläufig geschlossen. Für die bundesdeutsche und im weiteren Sinne auch für die anderen westeuropäischen Industriegesellschaften sollten einige Wandlungsaspekte der Bedeutung von Politik beschrieben werden. Zu den an der Oberfläche beobachteten Phänomenen eines »neuen Regionalismus« kann nun verallgemeinernd bemerkt werden, daß in der Verknüpfung von sozialen Bedürfnissen und politischer Partizipation der regionalistische Trend zum aktuellen Bestandteil, zum tendenziell bestimmenden Charakter der politischen Kultur wird.

In der historischen Perspektive betrachtet, wird diese Entwicklung nicht überraschen. In der Zeit der Entstehung der modernen Nationalstaaten in Europa wurde der Zusammenhang von politischer Beteiligung und Dezentralismus sogar zur bestimmenden Realität für viele Volksgruppen. Vom Schicksal der norwegisch-schwedischen, der anglo-irischen und der österreichisch-ungarischen Unionen schreibt Karl Deutsch, daß ihrer Auflösung jeweils große Bewegungen politischer Massenpartizipation vorausgingen[12]. Auf dem Hintergrund ökonomischer, sozialer und auch ethnischer

9 Siehe dazu Will Teichert, *Die Region als publizistische Aufgabe*, Hamburg 1982.

10 B. Guggenberger / U. Kempf (H.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen 1978.

11 *Emnid-Informationen* Nr. 3/1976, 5/1981, 6/7/1981.

12 Karl W. Deutsch, *Nationenbildung, Nationalstaat, Integration*, hrsg. v. A. Ashkenasi / P. Schulze, Düsseldorf 1972.

Unterschiede wurde die Zunahme politischer Partizipation und der daraus folgenden Massenerwartungen zur Bedingung für desintegrative, sezessionistische Entwicklungen in der Gesellschaft.

Die vereinigenden, gemeinschaftsbildenden Kräfte der heutigen Gesellschaften sind freilich unvergleichlich größer. Die Kohäsion der zusammengefügten Staatsverbände steht heute nicht auf dem Spiel, wohl aber Prinzip und Praxis einer zentralstaatlichen Politik, die oft nur ihren Eigengesetzlichkeiten folgt und sich von den Bedürfnissen der Regierten in Form und Inhalt immer weiter entfernt.

Regionalismus – eine neue Dimension europäischer Identität?

Eine Betrachtung regionalistischer Tendenzen in westlichen Industrieländern behandelt also unwillkürlich das Problem der Regierbarkeit, die Fragen der demokratischen Legitimation staatlicher Politik, der Adäquatheit bestehender politischer Organisationsformen. In dem Maße, wie Regionalismus eine Gegenbewegung ist, wird sie zur Herausforderung an geltende Prinzipien von Demokratie und Staat. In der europäischen Perspektive bezeichnen die dezentralistischen, regionalen Bewegungen gleichermaßen das Dilemma der Staaten wie der europäischen Integration: Während die nationalen Administrationen die regionalen Probleme – die ja vielfach von externen ökonomischen Faktoren beeinflußt, wenn nicht gar erzeugt werden – nicht mehr souverän steuern können, weil sie dafür zu »klein« sind, haben die Europäischen Gemeinschaften nicht die Möglichkeiten, regionale, subnationale Probleme adäquat zu erkennen, zu verstehen, zu verarbeiten und darauf zu antworten, weil sie dafür zu »groß« sind.

Ob die Aushöhlung nationalstaatlicher Souveränität »von unten« nun folgerichtig den Boden für alternative, transnationale Politikprinzipien bereitet[13] – ob also regionaler Partikularismus und supranationale Integrationsansätze als komplementäre Symptome des Regierbarkeitsdilemmas eine neue Dimension gemeinsamer europäischer Politik eröffnen[14], ist noch nicht eindeutig zu beantworten.

Objektiv besteht dieser Zusammenhang von Regionalismus und Europäismus. Die theoretische Ableitung harrt aber noch ihrer politischen Konkretisierung in Form eines neuen integrativen Schubes in der Europapolitik. Davon, daß die steigende Zahl regionalistisch gesinnter Menschen eine ebenso eindrucksvolle Sympathiewelle für europäische Politiklösungen hervorbrächte, kann nach demoskopischen Ermittlungen der letzten Jahre keine Rede sein[15]. Der Rückzug auf die politischen Probleme vor der eigenen Haustür hat bei den Bürgern den Blick für europäische Gemeinschaftspolitik völlig verstellt. Ein gemeinsames Problembewußtsein, das Wissen um die gegenseitige Abhängigkeit in Fragen von Umweltgefährdung oder der Energiepolitik – was man vielen politisch Interessierten in ganz Europa unterstellen können wird – reicht eben nicht für eine neue europäische Bewegung von unten. Internationalistische Ansätze von Bürgerinitiativen in exponierten Grenzregionen werden vielleicht immer löbliche, aber marginale Beispiele bleiben, die Me-

13 So Fritz R. Allemann, »Aufstand der Regionen« in: W. Hennis u. a. (H.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Bd. II, Stuttgart 1979, S. 279–309.

14 So F. von Krosigk, »Zwischen Folklore und Revolution: Regionalismus in Westeuropa« in: D. Gerdes (H.), *Aufstand der Provinz*, Frankfurt / New York 1980.

15 Näheres dazu in: A. Boguslawski, »Rückzug aus Europa? Das europapolitische Bewußtsein der Deutschen im Spiegel der Demoskopie« in: *Europa-Archiv* Nr. 1/1982.

chanismen einer politischen Sozialisation über die Grenzen hinweg haben in Westeuropa noch nie im großen Stil gegriffen.

Der Spielraum für europäische Politik scheint unter diesen Bedingungen nicht eben groß. Da ist zunächst nur ein defensives Ziel, eine notwendige Anpassungsleistung der europäischen Administrationen. Eine Gemeinsamkeit europäischer Politik könnte in Zukunft darin bestehen, das desintegrative Potential der regionalistischen Bewegungen in Westeuropa nicht zur Entfaltung kommen zu lassen, zu vermeiden, daß die zunehmende Akzentuierung regionaler, auch technischer Gruppenwerte und Interessen sich mit einer wachsenden Geringschätzung der Forderungen und Einstellungen anderer Gruppen und Regionen verbindet, also die Solidarität in der Gemeinschaft zu erhalten und zu stärken.

Aber schon der konstruktive Wunsch nach einer europäischen Regionalpolitik, der es gelingt, regionale Entwicklungdisparitäten zugunsten der Benachteiligten, die aus Verbitterung zu Separatisten oder zu apathischen Randgruppen werden, auszugleichen, scheint angesichts der EG-Praxis vermessen. In den Brüsseler Entscheidungen offenbart sich das Unregierbarkeitssyndrom geradezu in Potenz.

Einen Weg aus diesem Dilemma könnte die regionalistische Bewegung dort aufzeigen, wo sie die Selbstverantwortlichkeit zum Prinzip partizipatorischer Demokratie erhebt und eine solche neue politische Kultur im Bewußtsein gegenseitiger Abhängigkeit und Solidarität zugleich eine neue Dimension europäischer Identität ankündigt.

Zusammenfassung

Wie in anderen westeuropäischen Ländern, so gibt es auch in der Bundesrepublik seit einigen Jahren politische und kulturelle Entwicklungen, die auf eine neue Rolle des Regionalismus als soziales Identifikations- und politisches Aktionsmuster hindeuten. Anhand empirischer Langzeitstudien können zum einen Bewußtseinsveränderungen bei der Bevölkerung hinsichtlich einer stärkeren Bindung an die unmittelbaren Lebensräume und an die soziale Umwelt aufgezeigt werden. Neben dem psychosozialen Bedürfnis nach Kleinräumigkeit belegen Langzeitvergleiche von Umfragedaten eine steigende Bereitschaft, politische Interessen unmittelbarer und unkonventioneller als in Wahlgängen (z. B. in Bürgerinitiativen) zu artikulieren. Beide Aspekte machen regionalistische Bewegungen zu einer neuen, ernstzunehmenden Dimension der aktuellen politischen Kultur.

Summary

Similar to other western European countries there are political and cultural developments in the Federal Republic of Germany in recent years which point at a new role of regionalism as a pattern for social identification and political action. Trend surveys show changing population attitudes, especially towards increasing ties to localities and social environments. Besides the psychological want for contiguity within small areal time series of survey data prove an increasing readiness to express political interests more directly than just by voting, e.g. in citizens' action groups. Both aspects explain why regionalist movements are a new and serious dimension of today's political culture.

ZUM PROBLEM DER TRITTBRETTFAHRER IN DER ATLANTISCHEN ALLIANZ

Von Werner Kaltefleiter

Die Anpassung des wirtschaftswissenschaftlichen Konzeptes vom Trittbrettfahrer auf die Probleme der Sicherheitspolitik

Die Atlantische Allianz umfaßt Länder, die in sehr unterschiedlicher Form zu den gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen beitragen. Auf der einen Seite steht die amerikanische Supermacht, die 1982 mehr als 6 % ihres Bruttosozialproduktes für die Verteidigung ausgibt. Sie stellt den nuklearen Schirm, hat fast 350 000 Truppen in Friedenszeiten in Europa zur Abschreckung stationiert und hat darüber hinaus weltweite Verantwortlichkeit übernommen, die nicht Teil des NATO-Vertrages, aber zum Vorteil aller anderen Mitglieder der Allianz ist, insbesondere im Hinblick auf die Versorgung mit Energie und Rohstoffen[1]. Auf der anderen Seite steht Island, dessen Beitrag in einem einzigen Flughafen für den Schutz der Nachschublinien zwischen den Vereinigten Staaten und Europa besteht. Die Verteidigungsausgaben sind in Island auf 0 % reduziert. Die ökonomischen Vorteile aus der amerikanischen Nutzung des Flughafens sind höher als Islands Verteidigungsausgaben insgesamt und die Verteidigungsanstrengungen innerhalb der Allianz insbesondere[2]. Die isländischen Schnellboote wurden bekannt, als sie die britischen Fischtrawler attackierten, nicht als sie in irgendeiner Weise zur Abschreckung gegenüber der Sowjetunion beitrugen.

Dies sind die beiden Extreme: Luxemburg ist dem isländischen Pol auf der Verteidigungsanstrengungsskala nahe. Das Land stellt 690 Soldaten und gibt 1,2 % seines Bruttosozialproduktes für die Verteidigung aus. Großbritannien und Frankreich sind dem amerikanischen Niveau näher. Sie geben 5,4 bzw. 4,1 % ihres Bruttosozialproduktes aus. Aber auch ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland, das 4,3 % seines Sozialproduktes ausgiebt, leistet einen bemerkenswerten Beitrag: die Bundeswehr ist die größte konventionelle Streitmacht, die der Allianz zugeordnet ist. In Europa ist diese Streitmacht nur kleiner als die der UdSSR.

Obwohl Großbritanniens konventionelle Streitkräfte nur etwa 345 000 Mann umfassen, weil, wie die USA, Großbritannien keine Wehrpflicht hat, spielt die britische Marine eine wichtige Rolle für den Schutz des Nordatlantik – natürlich nur so lange, als Großbritannien z. B. im Südatlantik nicht engagiert ist, um das Image der industrialisierten Demokratien zu ändern, von denen man annahm, sie seien unwillig, für bestimmte Prinzipien, für die sie stehen, auch zu kämpfen –, und Großbritannien arbeitet eng mit den Vereinigten Staaten im weltweiten Schutz westlicher Interessen zusammen.

1 Vgl. R. L. Pfaltzgraff, Jr., »Resource Issues and the Atlantic Community« in: W. F. Hahn and R. L. Pfaltzgraff (H.), *Atlantic Community in Crisis. A Re-definition of the Transatlantic Relationship*, New York 1979, S. 298–314, hier S. 303–304.

2 Vgl. »Keflavik nicht für alle Zeiten« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 15. April 1976.

Schließlich besteht die Allianz aus Ländern wie die Türkei und Griechenland, die in erheblichem Umfang konventionelle Streitkräfte und dazu ein Territorium von hoher geostrategischer Relevanz bereitstellen, die aber zugleich substantielle militärische und ökonomische Hilfe von den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Dasselbe ist der Fall mit Portugal und jüngst Spanien, obwohl deren konventionelle Streitkräfte im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung wesentlich kleiner sind. Das heterogene Bild der Allianz schließt schließlich Länder wie Norwegen und Dänemark ein, die von Anfang an sich geweigert haben, amerikanische Nuklearwaffen auf ihrem Territorium zu stationieren. Schließlich ist Frankreich zu nennen, das die militärische Integration 1966 verlassen hat, aber wohlausgerüstete Streitkräfte unterhält, die eine wichtige Rolle in dem allgemeinen Konzept der Abschreckung spielen.

Frankreich hat darüber hinaus nach wie vor ein großes Gewicht in Afrika. Schließlich müssen die französischen und die britischen nuklearen Streitkräfte erwähnt werden. Sie sind nicht wichtig für das allgemeine strategische Gleichgewicht, obwohl sie in der politischen Begründung der Vereinbarungen über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) eingegangen und in der Diskussion immer wieder aufgegriffen worden sind[3]. Aber sie mögen eines Tages eine wichtige Rolle spielen, um das nukleare Gleichgewicht im europäischen Scenario wieder herzustellen[4].

Dieser breite Überblick demonstriert schon die Heterogenität und die Vielfalt in den Beiträgen der verschiedenen Mitglieder der Allianz zu den gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen. Offensichtlich gibt es dort keinen wirklichen Trittbrettfahrer[5] in dem Sinne, daß ein Mitglied keinen Beitrag leistet. Alle tragen in irgendeiner, aber eben unterschiedlichen Form zur gemeinsamen Verteidigung bei. Das Problem der Allianz ist nicht, daß einige bezahlen und andere nicht, sondern daß es ein sehr komplexes System von reduzierten Tarifen gibt. Niemand kann kostenlos mitfahren, aber auf verschiedenen Strecken können einige Mitglieder wesentlich billiger fahren als andere. Dementsprechend konzentriert sich ein wesentlicher Teil der theoretischen wie der politischen Diskussion auf die Definition der »angemessenen Tarife« für das gemeinsam erstellte Gut »Sicherheit«[6].

Das ökonomische Konzept vom Trittbrettfahrer muß jedoch modifiziert werden, bevor es für die Analyse von sicherheitspolitischen Problemen angewendet werden kann. Sicherheit verlangt natürlich Geld, aber Geld allein ist nicht genug, um Sicherheit zu kaufen. Das westliche Konzept der Abschreckung, um Sicherheit gegen jede

3 Vgl. den Vorschlag Andropows, die Zahl der sowjetischen Mittelstreckenraketen auf die Zahl der britischen und französischen Systeme zu reduzieren, wenn die USA auf die Aufstellung entsprechender Waffen verzichten würden. Unabhängig von der Zahlenarithmetik, der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Systeme und der Probleme der Verifikation würde die Verwirklichung dieses Vorschlages die Gefahr der nuklearen Abkopplung Europas von den USA bedeuten.

4 Vgl. schon W. Joshua und W. F. Hahn, *Nuclear Politics: America, France and Britain*, The Washington Papers, Vol. 1 No. 9, Beverly Hills and London 1973.

5 Zum Konzept des Trittbrettfahrers in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie vgl. P. A. Samuelson, »The Pure Theory of Public Expenditure« in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36 (1954), No. 4, S. 387–389. Zur soziologischen Theorie des Trittbrettfahrers vgl. M. Olson. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge/Mass. 1963.

6 Vgl. dazu G. Kennedy, *Burden Sharing in NATO*, New York 1979 und F. A. Beer, *The Political Economy of Alliances: benefits, costs and institutions in NATO*, Beverly Hills 1972.

Form von Bedrohung zu garantieren, ist auf fünf Komponenten gegründet: die geostrategische Lage, die konventionellen Streitkräfte, die nuklearen Streitkräfte, die wirtschaftlichen Ressourcen und die politische Glaubwürdigkeit[7]. Es besteht eine Arbeitsteilung innerhalb der heterogenen Allianz, die zu einer Situation führt, in der verschiedene Länder sehr unterschiedliche Leistungen zu diesen fünf Komponenten der Sicherheit erbringen. Da mag es Trittbrettfahrer bei der einen oder anderen Komponente geben, aber diese leisten dann z. T. erhebliche Beiträge bei anderen Komponenten.

Die unterschiedlichen Beiträge der Mitglieder der Allianz

Island scheint natürlich auf den ersten Blick das Land zu sein, das der Rolle des Trittbrettfahrers näher kommt als irgendein anderes Land, aber es ist ungeheuer schwierig, den Wert jenes besonderen Flughafens in Dollar zu berechnen. Es ist die einzigartige geostrategische Position, die Island so wertvoll für den Westen macht. Das Scenario von einem durch die Sowjetunion kontrollierten Island ist ein Alptraum für alle strategischen Planer der westlichen Länder. Nimmt man das niedrige

*Tabelle 1**

Verteidigungsausgaben in % des Bruttosozialproduktes 1981[8]		Stärke der Streitkräfte in ‰ der Bevölkerung 1982	Reservisten excl.	Reservisten incl.
Vereinigte Staaten	6,1	Griechenland	21,28	62,93
Griechenland	5,7	Türkei	12,10	29,89
Großbritannien	5,4	Norwegen	10,26	69,53
Türkei	4,5	Belgien	9,44	23,72
Deutschland**	4,3	Vereinigte Staaten	9,20	13,11
Frankreich	4,1	Spanien	9,15	37,78
Portugal	3,8	Frankreich	9,14	17,63
Niederlande	3,4	Deutschland	8,02	20,18
Belgien	3,3	Niederlande	7,33	19,39
Norwegen	3,3	Portugal	6,77	15,95
Italien	2,5	Italien	6,45	20,40
Dänemark	2,5	Dänemark	6,08	36,01
Spanien	1,9	Großbritannien	5,85	10,88
Kanada	1,7	Kanada	3,42	4,30
Luxemburg	1,2	Luxemburg	1,92	—
Island	—	Island	—	—

* *Quelle:* The International Institute for Strategie Studies (IISS), *The Military Balance 1981–1982 and 1982–1983*, S. 124–125. Promille-Berechnung auf der Grundlage der IISS Angaben über Bevölkerungs- und Streitkräftegrößen. Die Angaben sind laut IISS vorläufig. 1980 betrug der Anteil der Verteidigungsausgaben am BSP in Deutschland 3,2 %.

** Inclusive Berlin-Hilfe.

7 Diese Multidimensionalität der Beiträge zur Sicherheit wird bei den ökonomischen Analysen vernachlässigt, die sich zumeist auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Partner konzentrieren.

Bruttosozialprodukt dieses Landes hinzu, so muß die Frage gestellt werden, ob es wirklich irgendeinen substantiellen Unterschied machen würde, wenn auch Island etwa 3,5 % seines Bruttososialproduktes für die gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen beitragen würde. Die NATO könnte etwa 30 zusätzliche Leopard-Panzer von dem isländischen Verteidigungsbeitrag kaufen. Dieses Beispiel verdeutlicht, was in der Diskussion der Beiträge anderer Länder wiederholt werden wird: die verschiedenen Mitglieder leisten unterschiedliche Beiträge, die von ihren spezifischen, nicht nur ökonomischen, Fähigkeiten abhängen (Tab. 1).

Angesichts seiner geostrategischen Lage könnte Luxemburg die Rolle des Trittbrettfahrers in der Allianz spielen. Wenn das Land auch nichts zur Allianz beitragen würde, es würde dasselbe gewinnen wie heute. Die geostrategische Position garantiert seine vollständige Beteiligung an allen Vorteilen, natürlich auch allen möglichen Nachteilen der Allianz. Sein finanzieller Beitrag ist der niedrigste, knapp über 1 % seines Bruttosozialproduktes, und ist fast irrelevant. Wenn Luxemburg seine Verteidigungsausgaben mit 6 multiplizieren würde und, bezogen auf den Prozentsatz am Bruttosozialprodukt relativ mehr ausgäbe als die Vereinigten Staaten, könnte die NATO ungefähr 50 zusätzliche Leopard-Panzer anschaffen oder 0,35 % von ihren gegenwärtigen 7500 Panzern, wobei man im Vergleich erwähnen sollte, daß der Warschauer Pakt ungefähr 45 000 Panzer besitzt.

Die Situation ist ein bißchen anders in bezug auf die beiden skandinavischen Länder. Dänemark bezahlt auch einen ausgesprochen niedrigen Preis. Sein NATO-Beitrag beträgt ungefähr 2,5 % seines Bruttosozialproduktes, etwas über 6 Promille seiner Bevölkerung dienen in den Streitkräften. Norwegen gibt ein wenig mehr aus, (3,3 % seines Bruttosozialproduktes) und die konservative Regierung, die im September 1981 gewählt worden ist, plant eine Steigerung des Verteidigungshaushaltes[9]. Seine Streitkräfte umfassen immerhin 10,26 Promille der Bevölkerung. Das Land hat eine extrem lange und verwundbare Grenze und Küste insbesondere im Norden[10], was bedeutet, daß es außerhalb der Allianz gezwungen wäre, wesentlich mehr für seine Verteidigung zu bezahlen; es ist zweifelhaft, ob das Land überhaupt eine gewisse Abhängigkeit von der Sowjetunion vermeiden könnte. Beide Länder, Dänemark und Norwegen versuchen, die Rolle des Trittbrettfahrers in bezug auf die nukleare Komponente zu spielen. Sie haben sich von Anfang an geweigert, nukleare Systeme auf ihrem Territorium zu stationieren. Beide Länder haben de facto den Schutz durch den nuklearen Schirm der NATO akzeptiert, aber sie sind unwillig, das Risiko von nuklearen Waffen auf ihrem Territorium für den Fall zu tragen, daß die Abschreckung

8 G. Kennedy, aaO., S. 61 ff. bezweifelt, ob der Anteil des Bruttosozialproduktes ein geeigneter Indikator für den Verteidigungsbeitrag ist und schlägt eine Orientierung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit analog zur progressiven Einkommensteuer vor, was zu einer substantiell höheren Belastung der wohlhabenderen Staaten führt. Eine solche Lastenverteilung setzt ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Allianz voraus, wie das für einzelne politische Systeme besteht. Außerdem wird dabei nicht berücksichtigt, daß in den ärmeren Staaten auch die Personalkosten der Streitkräfte wesentlich niedriger sind. Diese und andere Ungleichheiten konnten nur durch Transferzahlungen ausgeglichen werden, die ebenfalls den Allianz-internen Konsensus überfordern. So mag bei aller Unzulänglichkeit der Anteil am Bruttosozialprodukt ein Indikator für die politische Priorität sein, die der Sicherheitspolitik eingeräumt wird.

9 Vgl. »Norwegen verstärkt seine Rüstung« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 17. Febr. 1982, S. 2.

10 Vgl. M. K. Leighton, *The Soviet Threat to NATO's Northern Flank*, Agenda Paper No. 10, New York 1979, S. 4.

irgendwann fehlschlagen sollte. Insbesondere im Falle von Nordnorwegen ist eine glaubwürdige Abschreckung und eine wirksame Verteidigung ohne moderne taktische nukleare Waffen undenkbar. Die norwegische Weigerung, die Stationierung nuklearer Waffen zu akzeptieren, kommt somit der Rolle eines Trittbrettfahrers relativ nahe.

Das Argument kann präsentiert werden, daß beide Länder deutliche Symptome der Penetration[11] zeigen – oder Finnlandisierung, wie dies in der politischen Diskussion genannt wird. Norwegen hat die Stationierung amerikanischer Waffen im nördlichen Norwegen unter sowjetischem Druck verweigert. Das schließlich erreichte Übereinkommen eröffnet die Möglichkeit zur Stationierung amerikanischer Waffen in Mittelnorwegen[12] ist nur von begrenztem Wert im Falle eines Überraschungsangriffes auf den nördlichsten Teil, der von erheblicher strategischer Relevanz ist. Nordnorwegen kontrolliert den Zugang des größten Teiles der sowjetischen Flotte zum Atlantik. Die norwegische Weigerung und Zurückhaltung hat die Nordflanke zur verwundbarsten Stelle in Europa gemacht.

Dänemark ist nicht nur ein Land mit einem geringen Verteidigungshaushalt, es ist vor allem das Land, in dem der politische Wille für jede Art von Verteidigung am meisten in Zweifel gezogen werden kann. Wenn man davon ausgeht, daß Abschreckung auf effektiven Möglichkeiten und politischer Glaubwürdigkeit, diese zu nutzen gründet, dann leistet Dänemark einen negativen Beitrag zur westlichen Glaubwürdigkeit[13]. Von diesem Standpunkt aus ist Dänemark ein Trittbrettfahrer, obwohl Kopenhagen einiges für die Verteidigung ausgibt. Jedoch muß man auch hier die geostrategische Relevanz mit berücksichtigen. Das Land kontrolliert – zusammen mit der Bundesrepublik – den Zugang zur Ostsee und damit den Zugang aller wichtigen Flotten des Warschauer Paktes zum Atlantik. Gerade aus diesem Grunde bedeutet die interne dänische Schwäche eine große Sorge für die Atlantische Allianz.

Die geostrategische Lage ist völlig unterschiedlich in bezug auf das zweite intern schwache Land, nämlich die Niederlande. Als ein integrierter geographischer Teil Westeuropas partizipieren sie automatisch an allen Vor- und Nachteilen der Atlantischen Allianz, und einer der wichtigsten Beiträge dieses Landes in letzter Zeit ist die sehr zurückhaltende Einstellung zum NATO-Doppelbeschluß zur Modernisierung der Mittelstreckenwaffen in Europa vom Dezember 1979. Die Niederlande waren das erste Ziel der sowjetischen Propagandakampagne gegen die Neutronenwaffe[14] und gegen den Nachrüstungsbeschluß im Dezember 1979. Die Friedensbegung scheint nirgendwo so stark wie in diesem Land zu sein. Den Haag trägt zur Zeit negativ zur Glaubwürdigkeit der westlichen Verteidigung bei, wenn auch durch die Bildung der christlich-demokratisch-liberalen Regierung im Herbst 1982 eine geringfügige Verbesserung der Situation eingetreten ist[15]. Obwohl das Land etwa 3,4 % seines Bruttosozialproduktes für Verteidigungsanstrengungen ausgibt und

11 Zum Konzept der politischen Penetration s. J. H. Herz, »The Territorial State Revisited: Reflections on the Future of the Nation State« in: J. N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, New York 1969, S. 76–89, hier S. 84–85.

12 Vgl. *Archiv der Gegenwart*, 51. Jg., 1981, S. 24184.

13 Vgl. M. Espersen, »Die Dänische Verteidigungspolitik in den achtziger Jahren« in: *Europa Archiv*, Folge 10, 1980, S. 309–316, bes. S. 315–316.

14 J. G. Barlow, *Moscow and the Peace Offensive*, The Heritage Foundation Background, No. 184, Washington, D. C., May 14, 1982, S. 1–2.

15 Vgl. die Regierungserklärung Ministerpräsident Lübbers vom 22. 11. 1982, in der er die Fortsetzung der Vorbereitungen für die Stationierung neuer Mittelstreckensysteme ankündigte, in: *Archiv der Gegenwart*, 52. Jg., 1982, S. 26151 (A).

etwa 7,3 Promille seiner Bevölkerung in den Streitkräften dienen, kommt es aus den genannten politischen Gründen der Rolle des Trittbrettfahrers relativ nahe.

Anders ist die Situation mit Belgien. Die geostrategische Lage ist die gleiche wie die der Niederlande, aber die Verteidigungsanstrengungen liegen über dem Durchschnitt (3,3 % des Bruttosozialproduktes) und gut 9,4 Promille der Bevölkerung dienen in den Streitkräften. Allerdings erfolgt unter der Haushaltskrise zur Zeit eine Reduktion der Verteidigungsanstrengungen[16]. In diesem Zusammenhang muß auch erwähnt werden, daß dieses kleine Land 1978 daran beteiligt war, die Invasion nach Katanga zurückzuschlagen, nicht nur, um westliche Experten zu schützen, von denen ein großer Teil Belgier waren, sondern auch um die Versorgung mit wichtigen Rohstoffen aus dieser Region zu sichern[17]. Belgien hat die Stationierung der neuen Mittelstreckenraketen unter dem üblichen Vorbehalt des Abwartens der östlichen Reaktion auf das westliche Verhandlungsangebot prinzipiell akzeptiert[18] und damit einen Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Allianz geleistet.

Portugal und Spanien – seit Anfang 1982 auch NATO-Mitglied – geben 3,8 bzw. 1,9 % ihres Bruttosozialproduktes für Verteidigung aus. Beide gehören zur Gruppe der Entwicklungsländer innerhalb der Allianz. Dasselbe ist der Fall mit der Türkei und Griechenland, deren Verteidigungsausgaben vergleichsweise hoch sind (4,5 und 5,7 %) und die erhebliche Truppenstärken und wichtige geostrategische Positionen beitragen. Die Türkei ist eine Art von Brücke zwischen Europa und Asien, hat eine lange Grenze mit der Sowjetunion, wobei zum Teil dieselben Nationalitäten auf beiden Seiten der Grenze leben. Insbesondere seit der iranischen Revolution ist die Türkei zu einem Schlüsselland in dieser Region geworden. Griechenland (gut 21,2 Promille) und die Türkei (12,1 Promille) verfügen über die größten Streitkräfte in bezug zur Größe ihrer Bevölkerung, deren militärischer Wert allerdings von der Modernisierung, und das heißt von der Hilfe der reicheren Mitglieder der Allianz abhängt. Hier muß angemerkt werden, daß ein großer Teil der Unterstützung aus veraltetem militärischem Gerät der reicheren Länder besteht und daher nur von begrenztem Wert gegenüber den äußerst modernen Systemen der Sowjetunion ist. Der Einsatz eines höheren Prozentsatz ihres Bruttosozialproduktes für die Verteidigung würde eine erhebliche Belastung für ihre Volkswirtschaften darstellen, was wieder zu weiterer politischer Instabilität führen könnte.

Alle diese Länder haben für einige Zeit unter Militärherrschaft gestanden und eines, die Türkei, bemüht sich gerade um den Prozeß der Rückkehr zu einer konstitutionellen Regierungsform[19]. Gerade dies hat immer wieder erhebliche Probleme für die interne politische Glaubwürdigkeit der Allianz aufgeworfen, ist doch ihre Legitimität auf ihrer Fähigkeit gegründet. Freiheit und Demokratie zu schützen, eine Legitimität, die immer dann in Frage gestellt wird, wenn das eine oder andere Mitglied unter diktatoriale Regierungsformen fällt.

Bei jeder Diskussion der Probleme der Atlantischen Allianz ist es wichtig zu verstehen, daß ihr letztes Ziel nicht gegen den Kommunismus gerichtet ist, sondern für

16 Vgl. Amerika bleibt abrüstungsbereit in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 1. Dezember 1982, S. 2.

17 Vgl. R. Schmidt, »Zaire nach der Shaba-Krise von 1978« in: *Außenpolitik*, Jg. 30, Nr. 1/1979, S. 82–93.

18 Vgl. *Archiv der Gegenwart*, 49. Jg., 1979, S. 23115.

19 Die neue Verfassung vom 7. Nov. 1982 läßt noch manche kritische Frage zu dem Fortgang dieser Prozesse offen; vgl. K.-U. von Hassel. »In der neuen Verfassung der Türkei steckt der Wunsch nach Beständigkeit« in: *Die Welt* v. 6. Nov. 1982, S. 5.

die Erhaltung demokratischer Regierungsweisen. So ergibt sich immer wieder diese Problematik, wenn Mitglieder der Allianz enge militärische Beziehungen mit nichtdemokratischen Ländern entwickeln[20], wie z. B. Südvietnam, Südkorea, den Iran oder Militärdiktaturen Lateinamerikas.

Griechenland, die Türkei, Portugal und Spanien leisten erhebliche Beiträge in der geostrategischen Komponente und tun, was sie können im Hinblick auf ihre begrenzten ökonomischen Ressourcen. In der letzten Dekade haben Griechenland, Portugal und Spanien eine Last von der Schulter der Allianz genommen, als sie sich langsam zu demokratischer Regierungsweise entwickelten. Ein Fortgang der entsprechenden Entwicklung in der Türkei würde die Legitimität der Allianz erheblich stärken. Im Falle Spaniens ist schließlich auf den jüngsten Regierungswechsel hinzuweisen. Die Sozialisten hatten im Wahlkampf versprochen, die Mitgliedschaft Spaniens in der NATO einem Referendum zu unterwerfen. Was dies tatsächlich bedeuten wird, ist im Moment nicht abzuschätzen[21]. Es darf nicht vergessen werden, daß auch die ein Jahr zuvor ins Amt gekommene griechische sozialistische Regierung den Austritt Griechenlands aus der NATO propagiert hatte, jedoch nach ihrer Machtübernahme keine derartigen Schritte eingeleitet hat, allerdings der allianzinternen Willensbildung genügend Schwierigkeiten bereitet[22].

Schließlich muß zu Griechenland und der Türkei angemerkt werden, daß die wechselseitigen Rivalitäten nicht nur in bezug auf Zypern, sondern auch im Hinblick auf die Souveränität in der östlichen Ägäis den Wert ihrer Streitkräfte als Potential der Abschreckung reduziert. Gerade diese Rivalität mit ihren militärischen Konsequenzen rückt diese Länder trotz erheblicher eigener Leistungen in bezug auf ihren Nutzen für die Allianz manchmal in die Nähe des Trittbrettfahrers[23].

Italien ist ein bemerkenswerter Fall. Seine Verteidigungsausgaben sind niedrig (nur 2,5 % des Bruttosozialproduktes) und nur 6,4 Promille der Bevölkerung dienen in den Streitkräften. Betrachtet man die ökonomische Schwäche des Landes, fällt es schwer, mehr von ihm zu verlangen. Wichtiger ist, daß Italien das instabilste politische System Westeuropas hat[24]. Seit 1945 waren 42 Regierungen im Amt, und die KP ist die stärkste kommunistische Partei innerhalb der Allianz. Trotz dieser politischen Instabilität ist Roms Loyalität für die Allianz niemals ernsthaft bezweifelt worden. Die NATO-Entscheidung von 1979 zur Modernisierung der Mittelstreckenwaffen ist in Italien von allen Regierungen unterstützt worden, ja man hat bereits begonnen, die Stationierung der Pershing II und der Marschflugkörper auf dem eigenen Territorium vorzubereiten[25]. Deshalb hat Italien, im Gegensatz zu den Niederlanden, mit dieser Entscheidung bemerkenswert zur politischen Glaubwürdigkeit beigetragen. Obwohl das Land politisch als der kranke Mann Europas bezeichnet werden kann, kann man es nicht einen Trittbrettfahrer innerhalb der Allianz nennen.

20 Vgl. W. Kaltefleiter, »Das Dilemma mit den Diktatoren. Washingtons falsche Verbündete« in: *Deutsche Zeitung* v. 2. 11. 1979.
21 Vgl. »Warten auf Spanien« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 1. Dez. 1982, S. 2.
22 Vgl. R. Meinardus, »Griechenlands gestörtes Verhältnis zur NATO« in: *Europa Archiv*, 37. Jg., 4. Folge, S. 105–114, bes. S. 113–114; vgl. auch S. Larrabee, »Greece for the Greeks« in: *Foreign Policy*, No. 45, Winter 1981–82, S. 158–174, hier S. 165–170.
23 Vgl. »Unbereinigte Konflikte Athens mit Ankara« in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 28. 12. 1982, S. 3 und S. 4.
24 Vgl. D. Hine, »Thirty Years of the »Italian Republic: Governability and Constitutional Reform« in: *Parliamentary Affairs*, Vol. XXXIV, No. 1, Winter 1981, S. 63–80.
25 So sind die Stützpunkte für die Cruise Missiles bereits am 7. 8. 1981 beschlossen worden, vgl. *Archiv der Gegenwart*, 51. Jg., 1981, S. 24790 (A).

Die Bundesrepublik Deutschland hat bemerkenswerte Beiträge zur konventionellen Stärke der NATO geleistet. Bis 1980 ist das Verteidigungsbudget jährlich gewachsen, und zwar zuletzt um jene 3%, die auf der NATO-Gipfelkonferenz in Washington 1978 vereinbart worden waren. Das Land gibt etwa 4,3 % seines Bruttosozialproduktes für die Verteidigung aus, und 8,02 Promille der Bevölkerung dienen in den Streitkräften. Die deutsche Bundeswehr ist gut ausgerüstet und im allgemeinen vorzüglich ausgebildet. Die deutsche Regierung hatte die Initiative ergriffen, um auf das Problem des nuklearen Ungleichgewichtes in Europa nach der Stationierung der SS 20 durch die Sowjetunion hinzuweisen[26]. Die NATO-Entscheidung von 1979 ist das Ergebnis dieser deutschen Initiative. Die öffentliche Unterstützung für die NATO und die amerikanischen Streitkräfte in Deutschland ist allgemein hoch[27], und tausende von nuklearen Waffen sind auf deutschem Boden seit Mitte der 50er Jahre stationiert worden. Die langanhaltende Stärke der deutschen Wirtschaft hat die Bundesrepublik Deutschland zu einem wichtigen Helfer der wirtschaftlich schwächeren NATO-Länder gemacht. Die Bundesrepublik leistet substantielle militärisch-wirtschaftliche Hilfe an andere Mitglieder der Allianz, wie beispielsweise die Türkei[28]. Dies ist das Bild des solidesten Verbündeten der Vereinigten Staaten in Europa, das Problem ist nur, daß dies das Bild von vorgestern ist.

In den letzten Jahren sind nämlich eine Reihe von Schatten auf dieses glänzende Bild gefallen. Verteidigungsausgaben folgen nicht länger dem Übereinkommen von 1978 in Washington im Hinblick auf den jährlichen Nettoanstieg von 3 % real. Wichtige Modernisierungen des militärischen Gerätes der Bundeswehr sind aus finanziellen Gründen erheblich in die Länge gezogen werden[29]. Eine Friedensbewegung hat sich entwickelt, die in der Lage ist, große Massen zu Demonstrationen zusammenzuziehen, obwohl diese Bewegung nach wie vor im Hinblick auf ihre Unterstützung in der gesamten Wählerschaft klein ist[30]. Innerhalb der SPD, und bis 1982 zum Teil auch in der FDP, haben sich pazifistische und neutralistische Gruppen gebildet und erfreuen sich wachsender Zustimmung. Die NATO-Entscheidung zur Modernisierung der eurostrategischen Waffen ist insbesondere in der SPD heftig umstritten, und es mußte lange Zeit als eine völlig offene Frage bezeichnet werden, ob die SPD/FDP-Regierung, wenn sie dann noch im Amte gewesen wäre, die Unterstützung ihrer Parteien hätte gewinnen können, um die eurostrategischen Waffen im Falle eines Scheiterns der Genfer Verhandlungen zu stationieren[31]. Die Regierung aus SPD und FDP hatte dem Konzept der Rüstungskontrolle und der Entspan-

26 Vgl. die Rede des Bundeskanzlers Schmidt vor dem IISS am 28. 10. 1977 in: *Archiv der Gegenwart*, 46. JG., 1977, S. 21341 (B).

27 Vgl. W. Kaltefleiter, »Public Support for NATO in Europe« in: K. A. Myers (H.), *NATO – The Next Thirty Years*, Bouler/Col. 1980, S. 397–415; sowie ders., »German Divisions« in: *Policy Review*, No. 18, Fall 1981, S. 41–49.

28 Vgl. Ph. Windsor, *Germany and the Western Alliance: Lessons from the 1980 Crisis*, Adelphi Paper No. 170, London 1981, S. 18.

29 So die Ergebnisse des Berichts der Langzeitkommission der Bundeswehr, vgl. dazu K. Feldmayer, »Entweder das Heer oder die Luftwaffe halbieren. Was nicht im Bericht der Langzeitkommission steht« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 23. Juni 1982, S. 3.

30 Vgl. P. Nißen, *Prospects for a Realignment of the West German Party System: The Impact of Oppositional Movements and the »Green Party«*, Paper presented at the Hutchins Center Conference from May 19–20, Santa Barbara/Cal. 1982.

31 Vgl. z. B. die Auseinandersetzungen auf dem Münchener SPD-Parteitag im April 1982, siehe dazu »Verzicht auf Nachrüstung gefordert« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 20. April 1982, S. 3.

nung nach wie vor Priorität eingeräumt. Verschiedene Auseinandersetzungen mit der Reagan-Regierung, insbesondere über das Erdgasröhrengeschäft und über El Salvador demonstrieren den unterschiedlichen politischen Ansatz der Schmidt-Genscher-Regierung im Vergleich zur Reagan-Administration. Bonn akzeptierte nicht die Annahme, dem sowjetischen Expansionismus durch eine konsequente Containment-Politik zu begegnen, sondern hielt auch nach Afghanistan und Polen am Prinzip der Kooperation mit der Sowjetunion fest. Diese und andere Einzelheiten haben zu einer relativ skeptischen und kritischen amerikanischen Grundeinstellung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren geführt[32]. Derartige interne Entwicklungen haben die politische Glaubwürdigkeit des Westens insgesamt substantiell berührt.

Mit dem Regierungswechsel in Deutschland vom 1. Oktober 1982 und seine überzeugende Bestätigung in der Bundestagswahl am 6. März 1983 ist jedoch die Möglichkeit zu einer neuen Wende eröffnet[33]. Die neue Regierung aus CDU/CSU/FDP und insbesondere die CDU/CSU und ihr Kanzler Helmut Kohl teilen das Grundverständnis der internationalen Politik mit der Reagan-Regierung, und der Handlungsspielraum der FDP ist nach dem Austritt wichtiger Teile ihres linken Flügels nach dem Regierungswechsel größer geworden. Dementsprechend ist es sehr bald zu einer Verständigung mit den USA über die Themen Erdgasröhrengeschäft und El Salvador gekommen. Allerdings steht auch die neue Regierung vor der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Krise, die eine zügige Steigerung des Verteidigungshaushaltes sofort unmöglich macht[34]. Die ersten Besuche von Bundeskanzler Kohl und Verteidigungsminister Wörner in Washington haben jedoch zu einer grundlegenden Bereinigung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses und zum Verständnis auf seiten der Amerikaner über die finanziellen Schwierigkeiten der Bundesregierung in der nächsten überschaubaren Zeit geführt[35]. Wenn die Regierung nach Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise ihre Verteidigungsausgaben wieder im erwarteten und vereinbarten Umfang steigert, werden die Turbulenzen der letzten Jahre sehr bald vergessen sein.

Ein weiteres Problem muß jedoch erwähnt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bislang geweigert, sich an irgendwelchen Anstrengungen zu beteiligen, um die Nachschublinien für Rohmaterialien und Energie zu sichern, obwohl dieses Land hier mit am stärksten abhängig ist. Die SPD/FDP-Regierung hatte verfassungsrechtliche Argumente vorgeschoben, die jedoch einer näheren Prüfung nicht standhalten[36]. Nach dem Yom Kippur Krieg ist die Existenz des sogenannten »Re-

32 Vgl. A. F. Burns, »How America looks at Europe« in: »Three Adresses on Foreign Policy«, *AEI Foreign Policy and Defense Review*, Vol. 3, No. 6, S. 2–5; vgl. auch R. Strausz-Hupé. »Will West Germany Stay in Step« in: *Policy Review*, No. 11, Winter 1980, S. 37–49.

33 W. Kaltefleiter, »The United States and Germany: Two Allies Back into Stride« in: I. L. Shuly (ed.), »Germany: Kleystone to European Security. A Symposium« in: *AEI Foreign Policy and Defense Review*, Vol 4, 1983, S. 16 ff.
Vol. IX, No. 3, Summer 1981, S. 27–38.

35 Vgl. J. Reifenberg, »Der Ton zwischen Washington und Bonn hat sich geändert« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 18. 11. 1982, S. 3; vgl. auch die Äußerungen Wörners in Washington, in: *Archiv der Gegenwart*, 52. Jg., 1982, S. 26128 (A).

36 Vgl. K. Ipsen, »Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie im internen bewaffneten Konflikt« in: K.-D. Schwarz, *Sicherheitspolitik*, 3. Aufl., Bad Honnef-Erpel 1978, s. 615–637.

source War«, d. h. die Bedrohung durch die Gefährdung ihrer Rohstoffe und Energiequellen für die meisten industrialisierten Demokratien offensichtlich geworden. Aus verschiedenen Gründen, insbesondere Training, Ausrüstung und Bedarf in Mitteleuropa, kann darauf hingewiesen werden, daß es wenig Sinn hat, die Bundeswehr an irgendeiner Art von multinationalen schnellen Einsatzreserven beteiligen zu lassen. Aber wenn man diese Argumente akzeptiert, ist es schwer für Bonn, nicht zu akzeptieren, daß es ein neues Konzept des Lastenausgleichs innerhalb der Allianz geben muß, in dem die Bundesrepublik neue Verantwortungen übernehmen muß, um für Aktivitäten der Amerikaner und anderer Allianzmitglieder außerhalb des NATO-Vertrages in Europa zu kompensieren. Im Hinblick auf diesen Resource War ist die Bundesrepublik Deutschland wie alle anderen bislang erwähnten europäischen Länder, mit der Ausnahme Belgiens, ein Trittbrettfahrer. Dies ist um so wichtiger, als die Abhängigkeit Westeuropas von importierten Mineralien und Energie besonders hoch ist, wie Tabelle 2 zeigt.

Tabelle 2

*Die Abhängigkeit vom Import strategischer Mineralien**
(Prozentsatz des Gesamtverbrauchs von 1978)

Mineral	BRD	EG	Japan	USA
Kupfer	99	96	83	15
Blei	87	70	70	15
Zink	68	60	68	59
Zinn	100	99	93	85
Aluminium	100	60	100	87
Eisenerz	93	59	99	27
Nickel	100	100	100	71
Wolfram	100	100	100	59
Phosphat	100	100	100	—

* *Quelle:* H. C. Pilster, »Westliche Sicherheitsprobleme in den 80er Jahren. Die Sicherung unserer Rohstoff- und Energieversorgung« in: *Europäische Wehrkunde*, 19. Jg., Heft 11, 1980, S. 543–547, hier S. 547.

Wegen der geostrategischen Entwicklung, die sich aus der iranischen Revolution, der sowjetischen Invasion in Afghanistan, der Errichtung kommunistischer Regime in Südostasien, Südjemen, Äthiopien, Mozambique und Angola, und durch die Gefahr einer langsamen aber ständigen Umwandlung von Zimbabwe in ein solches politisches System ergibt, sind die wichtigsten Rohstofflieferanten und die maritimen Verbindungswege bedroht[37].

All diese europäischen Länder, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, haben ein weiteres Charakteristikum: sie sind nichtnukleare Länder, sie haben den non-proliferations-Vertrag ratifiziert, und es besteht ein breiter Konsensus, daß sie keine nuklearen Bewaffnungen anstreben. Dies impliziert aber auch, daß sie alle nukleare Trittbrettfahrer unter dem amerikanischen strategischen Schutz sind. Die Forderung, die nukleare Schwelle anzuheben und die westliche Strategie so weit wie

37 Vgl. W. Kaltefleiter, »The Resource War« in: *Comparative Strategy*, Vol. 4, 1983 No. 1, S. 31 ff.

möglich zu denuklearisieren[38], gelegentlich auch einen Nicht-Ersteinsatz dieser Waffen anzukündigen[39], ist in diesen Ländern weit verbreitet. Die Verwirklichung dieser Forderungen, wobei dahingestellt bleiben kann, wie weit dies aus militärischtechnischen Gründen überhaupt möglich ist[40], würde jedoch einen erheblichen Anstieg in der konventionellen Bewaffnung implizieren[41], wozu kein einziges dieser Länder bereit ist. Unter dem Eindruck des Koreakrieges hat die NATO-Gipfelkonferenz in Lissabon 1952 beschlossen, 96 Divisionen aufzustellen. Weniger als ein Drittel dieses Ziels ist in der Zwischenzeit erreicht worden, was demostriert, daß im Hinblick auf die strategische Abschreckung diese nicht-nuklearen europäischen Länder wirkliche Trittbrettfahrer sind. Sie ziehen Nutzen aus dem nuklearen Schirm, beschimpfen diesen zum Teil und sind unwillig, für eine Alternative zu zahlen. In Prozentzahlen ausgedrückt ist der Anteil ihres Bruttosozialproduktes, den sie für die Verteidigung ausgeben, etwa halb so groß wie der der Vereinigten Staaten.

Die Situation ist unterschiedlich mit Blick auf Großbritannien und Frankreich. Beide haben kleine aber wichtige nukleare Streitkräfte, die wegen ihres europäischen Charakters die Glaubwürdigkeit der westlichen Abschreckung insgesamt erhöhen[42]. Das Problem insbesondere Großbritanniens, aber neuerdings auch Frankreichs ist, daß sie ihre konventionellen Streitkräfte zum Teil vernachlässigt haben[43]. Einer der beiden Flugzeugträger, mit denen Großbritannien den Falklandkrieg gewonnen hat, war schon nach Australien verkauft. Vielleicht noch wichtiger ist die langanhaltende Krisis der britischen Wirtschaft, die dazu geführt hat, daß, obwohl der Prozentsatz der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt deutlich überdurchschnittlich ist (5,4 % des Bruttosozialproduktes), der tatsächliche Wert dieser Prozentzahlen zu begrenzt ist, um die Aufgaben zu erfüllen. Ohne Wehrpflicht dienen nur 5,85 Promille der britischen Bevölkerung in den Streitkräften (hier ist anzumerken, daß – ebenfalls ohne allgemeine Wehrpflicht – die Vereinigten Staaten 9,2 Promille ihrer Bevölkerung rekrutieren, und mit diesem Promille-Satz rangieren die USA immerhin an vierter Stelle

38 Vgl. S. L. Canby, *The Alliance and Europe: Part IV, Military Doctrine and Technology*, Adelphi Paper 109, London 1975; H. Afheldt, *Verteidigung und Frieden*, München 1976; vgl. auch das Statement von A. C. Enthoven in: Subcommittee on US-Security Agreements and Commitments Abroad, and the Subcommittee on Arms Control, International Law and Organization of the Committee on Foreign Relations United States Senate, 93rd Congress, 2nd Session, March and April 1974, Washington, D. C. 1974, S. 78 bis 89; vgl. auch K. Biedenkopf, »Rückzug aus der Grenzsituation. Die nukleare Strategie ist auf die Dauer nicht konsensfähig« in: *Die Zeit* v. 30. Okt. 1981, S. 4.

39 Vgl M. Bundy/G. F. Kennan/R. S. MacNamara/G. Smith, »Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance« in: *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 4, Spring 1982, S. 753–768; siehe dazu auch K. Kaiser/G. Leber/A. Mertes/F.-J. Schulze, »Kernwaffen und die Erhaltung des Friedens. Stellungnahme zu einem amerikanischen Vorschlag über den Verzicht auf Ersteinsatz von Kernwaffen« in: *Europa Archiv*, 37. Jg., 12. Folge, 1982, S. 357–368.

40 Vgl. für Einzelheiten J. Digby, »Precision Weapons: Lowering the Risks with Aimed Shots and Aimed Tactics« in: J. J. Holst and U. Nerlich (H.), *Beyond Nuclear Deterrence. New Aims. New Arms*, New York 1977, S. 155–176.

41 Vgl. S. J. Dudzinsky and J. Digby, *Qualitative Constraints on Conventional Armaments: An Emerging Issue*, Rand Report No. R-1957-ACDA, Rand Corporation, Santa Monica, Cal., July 1976, bes, Appendix A.

42 Vgl. W. Joshua, *Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance*, New York 1973, S. 38–44,

43 Vgl. L. Martin, »Britische Verteidigungspolitik heute und morgen. Militärische Anstrengungen unter wirtschaftlichem Druck« in: *Europa Archiv*, 35. Jg., Folge 12/1980, S. 645 bis 654, bes. 649–650; zur neueren Entwicklung in Frankreich vgl. »Auch die Sozialisten sind mit Frankreichs neuem Verteidigungsetat nicht glücklich« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 16. 11. 1982, S. 2.

unter allen Mitgliedern der Alliance; siehe Tabelle 1). Im Hinblick auf Großbritannien und Frankreich ist es auch wichtig festzustellen, daß beide Länder ihre Bereitschaft artikuliert haben, bei der Lastenverteilung innerhalb des Resource War mitzuwirken. Großbritannien war als erster Staat bereit, die neuen eurostrategischen Waffen aufzustellen[44] und hat damit wesentlich die politische Glaubwürdigkeit dieser westlichen Entscheidung gestärkt. Ein wichtiges Problem ist, daß die Labour-Opposition sich auf eine neutralistische und anti-nukleare Position hin bewegt hat[45], so daß im Falle eines Regierungswechsels Großbritannien der politisch schwächste Punkt in der Allianz werden könnte. Im Blick auf den Umstrukturierungsprozeß des britischen Parteiensystems im allgemeinen[46] und der Tatsache, daß Programme, die von einer Oppositionspartei entwickelt worden sind, nicht unbedingt identisch sein müssen mit der Politik, die eine Regierungspartei betreibt, erscheint dies allerdings noch als ein unwahrscheinliches Scenario.

Frankreich hat die militärische Integration der Allianz 1967 verlassen, aber seine Streitkräfte erfüllen ihre Funktion innerhalb der allgemeinen westlichen Abschrekkungsstrategie nach wie vor[47]. Die französischen Streitkräfte rekrutieren 9,14 Promille der Bevölkerung, das ist der dritthöchste Anteil innerhalb der Allianz. Frankreich nimmt auch an dem Frühwarnsystem der NATO teil – hier ist Frankreich ein kleiner Trittbrettfahrer. Paris hat die militärische Integration aus politischen Gründen verlassen und kann dennoch als ein solider und stabiler Eckstein des Allianzsystems betrachtet werden. Ein noch unkalkulierbares Risiko folgt jedoch aus der Beteiligung von Kommunisten an der Regierung[48].

Nun zu Kanada und den Vereinigten Staaten. Kanada hat nur mit geringen Streitkräften zur Verteidigung Europas beigetragen und seine allgemeine Beteiligung zur Allianz ist begrenzt. Das Land gibt nur 1,7 % seines Bruttosozialproduktes für die Verteidigung aus, und nur 3,42 Promille der Bevölkerung sind zu den Verteidigungsanstrengungen herangezogen. Selbst wenn man akzeptiert, daß die Perzeption der sowjetischen Bedrohung auf dem amerikanischen Kontinent weitaus geringer ist als in Europa, muß die Beteiligung als sehr begrenzt betrachtet werden. Kanada erfreut sich des nuklearen Schirmes und übernimmt keinerlei Verantwortlichkeit im Hinblick auf den Resource War, vielleicht, weil es in dieser Hinsicht das am wenigsten abhängige Land innerhalb der Allianz ist. Andererseits ist es aber unübersehbar, daß ein Kanada, das nicht Teil der Allianz wäre, starker sowjetischer Penetration ausgesetzt sein würde, weshalb die Feststellung erlaubt ist, daß es die Rolle eines Billigfahrers innerhalb der Allianz spielt.

Die USA tragen bei weitem die größte Last innerhalb der Allianz. Nachdem sie es versäumt haben, die adäquaten militärischen Fähigkeiten in den 70er Jahren zu ent-

44 Vgl. »Britain urges Europe to take new US missiles« in: *The Times* v. 11. 12. 1979.

45 Vgl. die Beschlüsse des 80. Jahreskongresses der Labour Party v. 28. 9.–2. 10. 1981 in Brighton hinsichtlich einer einseitigen nuklearen Abrüstung, in: *Archiv der Gegenwart*, 51. Jg., 1981, S. 24852–24953 (B).

46 Vgl. A. King, »Whatever is happening to the British Party System?« in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 35, No. 3, Summer 1982, S. 241–251; vgl. auch L. D. Epstein »What happened to the British party model?« in: *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 1, March 1980, S. 9–22.

47 Vgl. F. Sirjacques, *Frankreich und die NATO*, Frankfurt/M. – New York 1979, bes. S. 45–58.

48 Vgl. H. Engelkes, *Mitterand aus der Nähe gesehen*, Düsseldorf 1981, S. 301.

wickeln[49], gehen sie jetzt daran, das militärische Gleichgewicht mit der Sowjetunion wiederherzustellen. Die amerikanischen Verteidigungsausgaben stiegen von etwa 5,5 % des Bruttosozialproduktes im Jahre 1980 auf über 6 % im Jahre 1982, was von kritischen Beobachtern noch immer als unzureichend bezeichnet wird[50]. Die Vereinigten Staaten tragen diese große Last, weil sie das weltweite Interesse einer Supermacht haben. Es ist wichtig zu verstehen, was geschah, als in der Folge des Vietnamkrieges und der Watergate-Krisis Washington diese Rolle für eine gewisse Zeit nichtausübte. Nach Südostasien fielen Angola und Mozambique unter kommunistische Herrschaft[51], und die sowjetische Machtprojektion stieg ganz wesentlich überall in der Welt, was im Hinblick auf den Resource War von besonderer Bedeutung ist.

Auf der anderen Seite haben die USA auch ein starkes Interesse an einem ökonomisch florierenden Westeuropa an ihrer Seite. Angesichts der industriellen, militärischen und technologischen Bedeutung Westeuropas würden definitiv die Vereinigten Staaten zur Nummer 2 in der Weltpolitik werden, wenn diese Region unter sowjetischen Einfluß fiele. Die substanzielle Beteiligung der europäischen Länder an den Anstrengungen der Allianz, so unzureichend sie im Einzelfall auch sein mögen, die natürlich in ihrem eigenen Interesse sind, erlaubt es auch den Vereinigten Staaten, Europa mit »nur« 350 000 Mann und dem nuklearen Schirm zu beschützen. Das bedeutet natürlich nicht, daß die USA einen billigen Preis zahlen, um Westeuropa innerhalb seiner Einflußsphäre zu halten, aber daß die Allianz auch zum Vorteil der USA ist, obwohl dieses Land selbst den bei weitem größten Beitrag zur Verteididungskraft der Allianz leistet.

Trittbrettfahrer außerhalb der Allianz

Das Problem der Trittbrettfahrer ist im Hinblick auf die Außenpolitik noch komplizierter, weil einige Länder Vorteil aus der Existenz der Allianz ziehen, ohne selbst Mitglieder zu sein[52]. Die Machtprojektion der Vereinigten Staaten wird verstärkt durch die Allianz, und die Allianz selbst wirft ihren schützenden Schatten über Regionen außerhalb des Vertragsgebietes.

In Europa erfreuen sich die Schweiz, Österreich, Jugoslawien, Schweden, Irland und Finnland eines de facto-Schutzes durch die NATO. Die Art des Schutzes ist natürlich unterschiedlich. Er ist am höchsten im Hinblick auf die Schweiz, Österreich und Irland und am geringsten im Hinblick auf Finnland. Dies ergibt sich in erster

49 Die Ausgaben für Verteidigung waren kontinuierlich gesunken. Betrug der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamtbudget 1968 noch 44,1 %, so sank er auf 28,9 % 1974 und auf 24,4 % im Jahre 1976. Im Gegensatz dazu waren die Ausgaben für Sozialpolitik von 48,2 % des Budgets 1970 auf 60,2 % gestiegen. Vgl. *Statistical Abstracts of the United States*, Vol. 100. 1979, S. 364 und S. 325.

50 Vgl. R. Foelber, *What Price Defence?* The Heritage Foundation Backgrounder, No. 217, Washington, D. C., 6. Okt. 1982; vgl. auch Committee on the Present Danger (H.), *Has America Become Number Two? An Assessment of American Defences and the US-USSR Military Balance*, Washington, D. C., 29. Juni 1982.

51 Vgl. W. E. Griffith, »Die sowjetisch-amerikanische Intervention im südlichen Afrika? in: *Europa Archiv*, Folge 2, 1977, S. 31–40, bes. S. 32 (32. Jg.). Einen historischen Überblick bietet N. F. Bruce, »Die Entkolonisierung der portugiesischen Überseegebiete und die Probleme ihrer Unabhängigkeit« in: *Europa Archiv*, 31. Jg., Folge 24/1976, S. 779–788.

52 Hierin besteht ein weiterer grundsätzlicher Unterschied zu den verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Konzepten, (Vgl. hierzu die Angaben in Fußnote 3).

Linie aus geostrategischen Gründen, aber es ist offensichtlich, daß weder Jugoslawien noch Finnland in der Lage gewesen wären, Unabhängigkeit von der Sowjetunion zu gewinnen oder zu erhalten, ohne den schützenden Schatten der Allianz. Die Ungewißheit über die westliche Reaktion im Falle irgendeiner sowjetischen Aggression gegen eines dieser Länder hat bis heute den sowjetischen Expansionismus in diesem Bereich erfolgreich abgeschreckt[53].

Natürlich sind diese Länder keine vollständigen Trittbrettfahrer, weil sie ebenfalls zu ihrer eigenen Verteidigung beitragen. Dies ist bemerkenswert im Falle Jugoslawiens, das immerhin 4,6 % seines Bruttosozialproduktes und 11,5 Promille seiner Bevölkerung für Verteidigungsanstrengungen heranzieht. Diese Anstrengungen waren hoch in Schweden[54] sind es heute jedoch nicht mehr und können im Falle Österreich, Finnland und Irland nur als lächerlich bezeichnet werden. Die Schweizer Zahlen sind wegen des dortigen Milizsystems nicht vergleichbar, aber die Schweizer Verteidigungsanstrengungen können als bemerkenswert bezeichnet werden[55]. Jedoch auch mit wesentlich stärkeren Verteidigungsanstrengungen könnten diese Länder den sowjetischen Druck ohne die verborgene Unterstützung durch die Allianz nicht ausgleichen. Dies schließt den nuklearen Schirm ebenso ein wie den Schutz der Nachschublinien für Rohmaterialien und Energie, von denen diese Staaten ebenso abhängig sind wie die Mitglieder der Allianz selbst. (Siehe Tabelle 3.)

Außerhalb Europas ist der verborgene Schutz durch die Vereinigten Staaten wesentlich wichtiger als durch die Allianz, aber es muß wiederholt werden, daß Ame-

Tabelle 3

	Verteidigungsausgaben in % des Bruttosozialproduktes, 1981	Stärke der Streitkräfte in Promille der Bevölkerung, 1982	
		Reservisten incl.	excl.
Schweiz	1,8	98,11	3,13
Österreich	1,2	130,50	6,58
Finnland	1,5	153,20	7,67
Jugoslawien	4,6	33,13	11,5
Schweden	3,1 (1965: 4,4)	96,11	7,74
Irland	1,6	11,22	4,76
Israel	28,7	125,00	43,50
China	n. v.	8,09	3,9

Quelle: The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 1982 bis 1983*, London 1982, S. 124–125. Berechnung der Promille-Angaben auf Grundlage der IISS-Angaben über Bevölkerungs- und Streitkräftegrößen.

53 Für Jugoslawien vgl. Ph. A. Karber und J. L. Lellenberg, »Yugoslaw Security After Tito« in: *Strategic Review*, Vol. 8, Spring 1980, (No. 2), S. 44–58, bes. S. 47 und S. 51. Für Finnland vgl. G. Maude, *The Finnish Dilemma*, London 1976, S. 28 ff.

54 Von 1940–1966 betrug der Anteil der Verteidigungsausgaben am schwedischen Bruttosozialprodukt 5,86 %, vgl. B. M. Russett, *Peace, War and Numbers*, Beverly Hills/London 1972, S. 257. 1965 betrug dieser Anteil am Bruttosozialprodukt immer noch 4,4 %, vgl. Ch. L. Taylor/M. C. Hudson u. a., *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven/London 1975, S. 35.

55 Vgl. G. Däniker, »Gedanken eines Neutralen zur Friedenssicherung in Europa« in: *Europäische Wehrkunde*, 31. Jg., Heft 8, August 1982, S. 337–343.

rika nur zu dieser weltweiten Machtprojektion effektiv in der Lage ist, weil die anderen Allianzmitglieder ihren Beitrag im europäischen Scenario leisten. Außerhalb Europas ist es zweckmäßig, zwischen zwei Gruppen von Ländern zu unterscheiden: solche, die selbst einen bemerkenswerten Beitrag für ihre Verteidigung leisten, und solche, die das nicht tun. Israel ist bei weitem das beste Beispiel für die erste Gruppe. Nicht weniger als 28,7 % seines Bruttosozialproduktes und 43 Promille seiner Bevölkerung signalisieren seine Verteidigungsanstrengungen. Aber selbst diese Anstrengungen Israels können nur die Sicherheit des Landes gegenüber den arabischen Nachbarn garantieren, weil der amerikanische Schutzschirm die sowjetische Unterstützung der Feinde Jerusalems im Nahen Osten eindämmt[56].

Das beste Beispiel aus der zweiten Gruppe ist Japan. Japan wurde eine der stärksten ökonomischen Mächte, ist am abhängigsten vom Import von Energie und anderen Rohstoffen, erfreut sich des amerikanischen nuklearen Schutzes und gibt weniger als 1 % seines Bruttosozialproduktes für die Verteidigung aus. Die Integration Tokios in das Allianzsystem und in das System der Lastenverteilung rangiert an der Spitze der westlichen Tagesordnung. Japan ist somit nicht nur der Trittbrettfahrer, sondern ist auch in der Lage, seine Exportanstrengungen dadurch zu subventionieren, daß es so wenig für seine Verteidigung ausgibt. Wenn das Land mit anderen westlichen Industrieländern vergleichbare Verteidigungsanstrengungen unternähme, müßten seine Verteidigungsausgaben um mindestens 3 % seines Bruttosozialproduktes erhöht werden[57]. Erst die Regierung Nakasone hat eine wenn auch bescheidene Erhöhung angekündigt[58].

Schließlich muß hier die Volksrepublik China erwähnt werden, weil sie insofern einen Beitrag zur Sicherheit Westeuropas leistet, als sie ungefähr 600 000 sowjetische Truppen an ihrer Grenze bindet. Chinas Fähigkeit, seinen Konflikt mit der Sowjetunion auf Dauer durchzustehen, hängt neben dem Erfolg der innenpolitischen, technischen und wirtschaftlichen Modernisierung zu einem großen Teil von der Machtprojektion der westlichen Staaten ab. Aus chinesischer Sicht erscheint die gesamte westliche Allianz manchmal in der Position zumindest eines Billigpassagiers im Vergleich zu den Anstrengungen Pekings, auch wenn diese Anstrengungen hinsichtlich des nuklearen und konventionellen Potentials Chinas eher bescheiden sind, wie zuletzt der wenig überzeugende Versuch, Vietnam 1979 eine Lektion zu erteilen, gezeigt hat[59]. Es ist unschwer vorauszusagen, daß die Volksrepublik China ihren Konflikt mit der Sowjetunion nur so lange durchhalten wird, wie sie überzeugt ist, daß die westlichen Länder ihrerseits die notwendigen Anstrengungen unternehmen, um die sowjetischen Expansionsbestrebungen glaubwürdig eindämmen zu können. Die strategischen Beziehungen des Westens zur Volksrepublik sind unmittelbar ab-

56 Dies wurde z. B. im Yom Kippur-Krieg 1973 besonders deutlich, wie das von Kissinger anschaulich dargestellt worden ist. Vgl. H. A. Kissinger, *Memoiren 1973–1974*, München 1982, S. 547–558.

57 Dies ergibt sich aus der Tatsache, daß Japan 1978 nur 0,9 % seines Bruttosozialproduktes für die Verteidigung aufgewendete. Dies sind rd. 3 Prozentpunkte weniger als vergleichbare westliche Staaten für ihre Verteidigung aufwenden. Vgl. S. Menaul, *Japans Defence Policy. Economic Power and Constitutional Restraints* (Conflict Studies No. 107), London, May 1979; vgl auch Y. Satoh, *The Evolution of Japanese Security Policy*, Adelphi Paper No. 178, London (IISS) 1982.

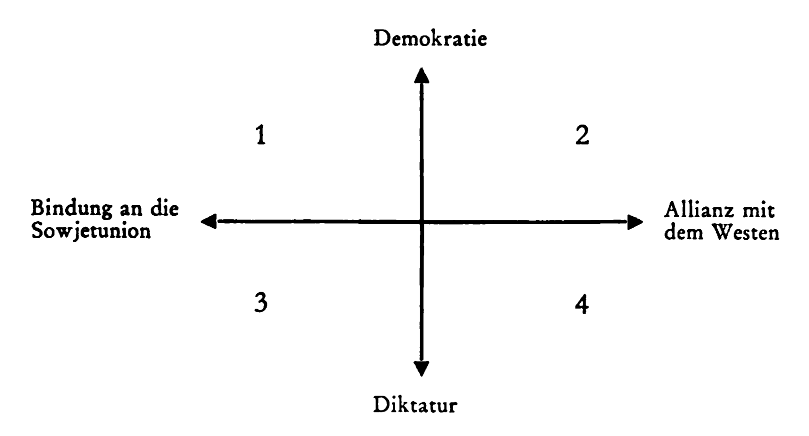
58 Vgl. »Japan erhöht seine Verteidigungsausgaben« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 31. 12. 1982, S. 1.

59 Für eine Einschätzung der chinesischen Streitkräfte vgl. O. Weggel, *Miliz, Wehrverfassung und Volkskriegsdenken in der Volksrepublik China*, Boppard/Rhein 1977.

hängig von seiner eigenen militärischen Kraft und Stärke[60]. Ein schwacher Westen zwingt Peking zur Annäherung an Moskau.

Es gibt andere Trittbrettfahrer in der Welt, die mehr oder weniger durch ihre geostrategische Position oder in anderer Form bedeutende Beiträge leisten. Es ist wichtig zu verstehen, daß es ein gemeinsames Interesse der Allianz und der Länder der nichtkommunistischen Welt gibt, den sowjetischen Expansionismus einzudämmen und deshalb einen mehr balancierten Lastenausgleich und besser koordinierte Anstrengungen schaffen. Eine alle Ozeane umfassende Allianz oder eine die drei Ozeane übergreifende Allianz[61] ist vorgeschlagen worden. In diesem Zusammenhang mag eine stärker integrierte Partizipation von Australien und Neuseeland wichtig sein. Dies gilt aber auch im Hinblick auf Lateinamerika. Die vorsichtigen Versuche der Reagan-Administration, die Zusammenarbeit zu stärken, insbesondere mit Brasilien und Argentinien im Hinblick auf die Kontrolle des Südatlantik, hat durch die Falkland-Krise einen erheblichen Rückschlag erlitten. Dies gilt auch im Hinblick auf die Anstrengungen, die Situation in der Karibik zu stabilisieren. In allen diesen Fällen ist die Allianz mit der Tatsache konfrontiert, daß die meisten der lateinamerikanischen Länder von autoritären Diktaturen regiert werden, was erneut das interne Problem der Legitimitätskrise unter den Mitgliedstaaten der Allianz produziert. Aber: Die sowjetische Bedrohung ist eine globale und kann dementsprechend nur mit einer globalen Strategie der Eindämmung beantwortet werden.

Eines der wichtigsten politischen Probleme, mit dem alle Mitglieder der Allianz konfrontiert sind, ist die innenpolitisch bedingte weitverbreitete Zurückhaltung, mit gewissen Typen autoritärer Systeme zu kooperieren, wobei jedoch dieselbe Kritik nicht oder nur selten gegenüber linken Diktaturen ausgesprochen wird. Um eine kohärente Strategie zu entwickeln, scheint es notwendig, die verschiedenen Länder nach zwei Dimensionen zu gruppieren: die interne Dimension, die von demokratischer Regierungsweise zu totalitärer Diktatur reicht, und die außenpolitische Dimension, die von einer Bindung an den Westen bis zu einer Bindung an die Sowjetunion reicht.



60 Vgl. G. Boyd, »Issues in China's Global Policy« in: G. Boyd und C. Pentland, *Issues in Global Politics*, New York 1981, S. 156–199, hier S. 170 ff.
61 Vgl. F. R. Barnett, »A New Strategy for the West« in: *Optima*, Vol. 30, No. 2.

Die idealen Partner für die Allianz sind natürlich diejenigen, die im zweiten Quadranten angesiedelt sind, also die Demokratien mit einer Bindung an die Allianz. Das Problem ist nur, daß dieser Typ nicht sehr zahlreich ist. Venezuela mag hier als Beispiel dienen. Die am intensivsten diskutierten Beziehungen sind jene zu den Ländern, die im vierten Quadranten angesiedelt sind, also durch eine Diktatur gekennzeichnet, aber zu freundschaftlichen Beziehungen zu den westlichen Ländern bereit sind. Die Sowjetunion hat niemals gezögert, mit Ländern zu kooperieren, die im ersten oder dritten Quadranten angesiedelt sind; Indien kann als das beste Beispiel gelten. Dieses Land kann freilich dieses Spiel nur wegen der gemeinsamen amerikanischen und chinesischen Machtprojektion spielen, weshalb es auch ein Trittbrettfahrer im gegenwärtigen internationalen System trotz aller Verteidigungsanstrengungen ist. Im dritten Quadranten findet man eine Reihe von afrikanischen Diktaturen, z. B. Tansania, die, obwohl sie enge Beziehungen zur Sowjetunion unterhalten und innenpolitisch mehr nach dem sozialistischen Modell organisiert sind, Wirtschaftshilfe von den industrialisierten Demokratien bekommen. Diese Länder haben ihre Unabhängigkeit als Ergebnis der weltweiten Machtprojektion der Vereinigten Staaten und der Allianz erhalten. Sie sind Trittbrettfahrer im gleichen Sinne wie es Indien ist. Darüber, ob es sinnvoll für den Westen ist, mit solchen Ländern zu kooperieren, kann diskutiert werden, wobei zu bedenken ist, daß sie nicht für immer verloren sind und daß deshalb eine Chance besteht, sie wieder aus der sowjetischen Einflußsphäre herauszubrechen. Guinea und Ägypten sind Beispiele für eine solche Transformation. Auf der anderen Seite ist unübersehbar, daß die Wirtschaftshilfe des Westens die Sowjetunion entlastet und ihr die Möglichkeit gibt, sich auf militärische Unterstützung zu konzentrieren. Welche Antwort auch immer im einzelnen Fall gegeben wird, es scheint wenig Sinn zu machen, gegenüber den Diktatoren, die freundlich der Sowjetunion gegenüberstehen (Quadrant Nummer 3), toleranter zu sein als gegenüber jenen, die dem Westen freundlich gegenüberstehen (Quadrant 4). Im Gegenteil, die westliche Orientierung dieser Länder sollte genutzt werden, die Länder des dritten Quadranten zu beeinflussen, langsam sich zu mehr demokratischen Strukturen zu bewegen, wobei realistisch zu prüfen ist, was unter den jeweiligen sozialen Bedingungen an demokratischen Strukturen möglich ist. Saudi-Arabien ist ein Beispiel, das die Schwierigkeiten demonstriert, bei bestimmten sozial-strukturellen Bedingungen eine Transformation zu einer demokratischen Struktur zu erreichen.

Diese und andere Vorschläge sind auf dem gemeinsamen Verständnis der sowjetischen Bedrohung begründet. Das Trittbrettfahrerproblem oder seine Variante des Billigpassagiers hat innerhalb der Allianz traditionelle Gründe. Solange die Vereinigten Staaten die dominante Supermacht waren, konnten sie Billigreisende leicht tolerieren, was auch den ökonomischen Wiederaufbau in diesen Ländern unterstützte. Aber inzwischen hat sich die Situation drastisch verändert. Das allgemeine militärische Gleichgewicht – nuklear, konventionell und geostrategisch – neigt sich heute eher zugunsten des Warschauer Paktes. Natürlich hat auch die Sowjetunion ihre Probleme, in erster Linie ihr Bedarf an moderner Technologie, funktionierender Wirtschaft und im Hinblick auf die Zuverlässigkeit ihrer Satelliten. In dieser Hinsicht hat auch der Warschauer Pakt das Problem der Trittbrettfahrer. Aber es erscheint zweifelhaft, ob das Konzept des Trittbrettfahrers überhaupt auf den Ostblock angewendet werden kann, da die Voraussetzung dafür die freiwillige Beteiligung an einem gemeinsamen Unternehmen ist, von dem die Teilnehmer bestimmte Vorteile erwarten. Die Völker – nicht die Herrscher der Sowjetunion – der War-

schauer Pakt-Länder haben mehrfach demonstriert, daß sie niemals freiwillig beigetreten wären, noch daß sie von der Mitgliedschaft irgenwelche Vorteile erwarten, Diese Schwäche des sowjetischen Imperiums hat jedoch bislang den sowjetischen Expansionsmus, dessen historische traditionale Komponente nicht zu übersehen ist[62], kaum erkennbar begrenzt, ja, es gibt die These, daß diese innere Schwäche eine wesentliche Triebkraft der expansiven Außenpolitik sei[63]. Das allgemeine militärische Kräfteverhältnis und die globale Machtprojektion der Sowjetunion haben dazu geführt, daß sich die nichtkommunistische Welt Trittbrettfahrer oder Billigreisende nicht mehr leisten kann.

Zusammenfassung

Das ökonomische Konzept des Trittbrettfahrers bedarf zu seiner Anwendung auf sicherheitspolitische Fragen der Modifizierung, da neben den wirtschaftlichen Ressourcen die nuklearen und konventionellen Potentiale, die geostrategische Lage und die politische Glaubwürdigkeit zur Sicherheit durch Abschreckung beitragen. Die verschiedenen Mitglieder in der Atlantischen Allianz leisten dabei sehr unterschiedliche Beiträge. Keiner ist wirklich Trittbrettfahrer, aber es gibt ein sehr abgestuftes System der Tarife.

Das Problem stellt sich in ähnlicher Form für Länder, die nicht Mitglieder der Allianz sind, aber von der weltweiten Machtprojektion der Allianz und der USA profitieren. Sie sind partielle Trittbrettfahrer ohne Mitglied zu sein.

Summary

The economic concept of the Free Rider has to be modified before it can be adapted to problems of national security because not only the economic resources but also the conventional and nuclear forces, the geostrategic situation, and the political credibility contribute to security through deterrence. The different members of the Alliance make different contributions, there is no real Free Rider, but a system of substantially reduced tarifs.

The same problem exists with regard to non-member countries which take advantage of the power projection of the Alliance and the United States. They are to a certain degree Free Riders without being members of the Alliance.

63 Siehe L. Rühl, *Rußlands Aufstieg zur Weltmacht*, Düsseldorf-Wien 1981.

63 Vgl. M. Voslensky, *Nomenklatura. Die herrschende Klasse der Sowjetunion*, Wien 1980, S. 450 ff.; vgl. auch M. Morosow, *Die Falken des Kreml. Die Militärmacht von 1917 bis heute*, München-Wien 1982, der auf eine Wandlung in der Struktur der Nomenklatura zugunsten der ingenieurwissenschaftlich Ausgerichteten verweist, was jedoch den Expansionsdrang nicht bremst.

LEBEN WERK UND WIRKUNG SAMUEL PUFENDORFS

Zum Gedenken seines 350. Geburtstags*

Von Horst Denzer

Samuel Pufendorf, der bedeutende deutsche Naturrechts-, Staatsrechtslehrer und Historiker wurde am 8. Januar 1632 zu Dorfchemnitz bei Talheim in Sachsen geboren[1]. Seit 14 Jahren wütete der Dreißigjährige Krieg, gerade 1632 wurde Sachsen von den Kriegshandlungen unmittelbar betroffen[2]. Ein Krieg, dem 40 % der ländlichen Bevölkerung in Deutschland zum Opfer fielen und der unübersehbare Verwüstungen anrichtete[3]. 1632 war aber auch ein bedeutendes Jahr für die europäische Geistesgeschichte. John Locke[4], der englische politische Philosoph, der mit dem Sensualismus Psychologie, Pädagogik und Ethik wandelte und in seiner Staatstheorie durch Volkssouveränität, Verbürgung der Freiheitsrechte und Gewaltenteilung den liberalen Rechts- und Verfassungsstaat grundlegte, wurde geboren. Auch Benedict de Spinoza, der jüdische Philosoph, der in der Nachfolge Descartes' das mathematische Ursache-Wirkung-Denken auf die Humanwissenschaften anwandte, sowie Jean Mabillon, der Begründer der wissenschaftlichen Urkundenlehre, erblickten das Licht der Welt. Vor allem aber versetzte Galileo Galilei mit seinem *Dialogo sopre i due massimi sistemi del mondo, Tolemaico e Copernicano* dem mittelalterlichen geozentrischen Weltbild den Todesstoß.

Pufendorf darf gewiß in die Galerie dieser Begründer des neuzeitlichen Denkens eingeordnet werden. Über ein Jahrhundert lang hat er die Lehre des Naturrechts und der Moralphilosophie in den Universitäten und Schulen Europas so beherrscht, daß Schiller ihn noch 1795 in seinem Gedicht »Die Weltweisen« zusammen mit dem zeitgenössischen Feder als Koryphäe der Staats- und Morallehre nennt.

Die Bildungschance in der traditionellen humanistischen Schule

Der Pfarrerssohn Samuel Pufendorf besuchte von 1645–50 die Schule St. Augustin in Grimma, eine der drei 1543–50 gegründeten Fürstenschulen des albertinischen

* Leicht veränderte und um Anmerkungen vermehrte Fassung eines Vortrags, den der Verf. am 9. Oktober 1982 in Bamberg beim Verein der ehemaligen Fürstenschüler gehalten hat.

1 Zur Biographie: Erik Wolf, »Samuel Pufendorf« in: *Große Rechtsdenker der deutschen Geistesgeschichte*, Tübingen [4]1963; Horst Denzer, »Samuel Pufendorf« in: *Klassiker des politischen Denkens*, hg. v. H. Maier, H. Rausch, H. Denzer, Bd. 2 München [3]1974, S. 27 ff.; Horst Denzer, *Nachwort zu Samuel Pufendorf: Die Verfassung des deutschen Reiches*, Stuttgart 1976, S. 161 ff.; Leonard Krieger, *The Politics of Discretion. Pufendorf and the Acceptance of Natural Law*, Chicago/London 1965, 5 ff.

2 Anschaulicher Bericht bei Chr. G. Lorenz, *Bericht über die Gründung und Eröffnung der Landesschule zu Grimma . . .*, Grimma 1850, 33 ff.

3 Dazu Wilhelm Treue, »Wirtschafts- und Sozialgeschichte vom 16.– 18. Jahrhundert in: Bruno Gebhardt, *Handbuch der deutschen Geschichte*, Bd. 2, Stuttgart [8]1955, 412 ff. Thüringen lag bei 50 % Bevölkerungsverlust, Hauptzerstörungsgebiete wie Mecklenburg, Pommern und Pfalz verloren bis zu 70 % der Bevölkerung.

4 Zu Locke grundlegend: Walter Euchner, *Naturrecht und Politik bei John Locke*, Frankfurt/M. 1969.

Sachsen. Sie wurden von Herzog Moritz aus den Pfründen aufgelassener Klöster gestiftet, um hauptsächlich aus dem Bürgertum[5] Pfarrer und Beamte auszubilden. Die Bildungschance konnte das relativ arme Landbürgertum aber nur wahrnehmen, weil weit mehr als die Hälfte der Schüler die Schule auf Gnaden- oder Freistellen besuchen konnten. Für Grimma sind 1602 von 96 Stellen nur 34 Koststellen ausgewiesen[6]. Ob Pufendorf eine städtische Freistelle oder eine der 6 Priesterstellen, die zu den »Immunitäten und Freiheiten« der evangelischen Geistlichen gehörten[7], wahrgenommen hat, ist nicht feststellbar. Beides war wohl seinem Vater möglich, weil Pfarrer auch die Vorprüfung für die städtischen Freistellen vornahmen[8]. Ebenso wenig ist gewiß, ob Pufendorf in den Genuß aller Vergünstigungen der Freistelle gekommen ist, denn in der Not des 30jährigen Krieges fielen seit 1643 sowohl die Naturalleistungen für Kleidung und Lehrmittel weg, und darüber hinaus wurde ein reduziertes Schulgeld verlangt[9]. Dem Zweck der Ausbildung von Pfarrern und Beamten war das Verfahren der Schulaufsicht angepaßt. Die adligen Inspektoren und in letzter Instanz der Landesherr und seine Zentralbehörde sicherten die Einhaltung der landesherrlichen Intentionen, die Theologieprofessoren als Visitatoren achteten auf die Verbreitung des rechten Glaubens[10].

Wir würden heute die Fürstenschule zu Grimma als weiterführende Schule bezeichnen. In ihr wurden Knaben (Schulbildung von Mädchen gab es noch lange nicht) im Alter zwischen 11 und 16 Jahren aufgenommen, die durch das Elternhaus, Privatunterricht oder den Besuch einer Stadtschule – eine Schulpflicht gab es ja nicht – die Grundkenntnisse des Lateinischen beherrschten[11]. Der volle Schulkursus umfaßte 3 Klassen, die in sechs Jahren zu durchlaufen waren. Doch war der vorzeitige Abschluß – Pufendorf selbst blieb nur 5 Jahre – oder Abbruch häufig. Damit unterschied sich Grimma von den meisten Lateinschulen in den protestantischen Städten, die mit 4–6 Klassen und einer Schuldauer von 7–8 Jahren dem Typus einer Vollschule nahekamen, den erst recht die 9klassige Schule in Augsburg und die 10-klassige Schule in Straßburg erreichten. Oft kamen in Städten ohne Universität Lectiones publicae hinzu, die den Besuch der Universität vorbereiten und teilweise ersetzen sollten; diesen Typus des gymnasium illustre gab es z. B. in Hamburg, Lübeck,

5 Vorgesehen war nach der Neuen Landesordnung von 1543 die Aufteilung der Schülerstellen zu ²/₃ für Bürger und zu ¹/₃ für den Adel. Doch wurde die Zahl der adligen Schüler nie erreicht, 1550 waren von 74 Schülern nur 10 Adlige. Vgl. Karls Julius Rößler, *Geschichte der Königlich Sächsischen Fürsten- und Landesschule Grimma*, Leipzig 1891, 4 ff., 27. Die Aufteilung wird auch bei anderen gelehrten Schulen in Deutschland die Norm gewesen sein; vgl. zu Straßburg und Hornbach: Anton Schindling, *Humanistische Hochschule und freie Reichsstadt. Gymnasium und Akademie in Straßburg 1538–1621.* Wiesbaden 1977, 6 ff., 41; hier auch zur Bürgerlichkeit der humanistischen Schulreform.

6 Zu den Schülerstellen in Grimma: Lorenz, *Grimma*, aaO. (FN 2), 29 ff.; Rößler, aaO. (FN 5), 95 ff. Generell zur Frühgeschichte von St. Augustin sind die beste Quelle die *Annales manuscripti* (1550–1602), die vom Tertius und Schwiegersohn des 1. Rektors (Adam Siber) M. Schellenberg begonnen und nach dessen Tod (1576) von Martin Haynecius (dem späteren 3. Rektor der Schule von 1588–1610) fortgeführt wurden. Sie befanden sich im Schularchiv.

7 Nach der Kirchenordnung von Kurfürst August 1580 und der Schulordnung Christians II. von 1602.

8 Rößler, aaO. (FN 8), 220.

9 Lorenz, aaO. (FN 2), 40.

10 Rößler, aaO. (FN 5), 128 ff.

11 Ders., aaO., 219 f. Die Schulordnung von 1602 schreibt Kenntnisse der lateinischen Syntax, Grammatik und Etymologie, die lateinische Erklärung des lutherischen Katechismus und das Verfassen eines lateinischen Briefs vor.

Bremen, Nürnberg (Altdorf), Augsburg, Straßburg und Zürich[12]. Dem reduzierten Schulkursus entsprach die geringe Zahl von nur 4 Lehrern: Rektor, Konrektor, Tertius und Kantor; selbst die Fürstenschule in Pforta hatte 5 Lehrer[13], Straßburg 10. Im Unterschied zu den meisten Lateinschulen und in Übereinstimmung mit dem Straßburger Schultyp wurde das Leistungsprinzip groß geschrieben: auf die schriftlichen und mündlichen Halbjahresprüfungen wurde großes Gewicht gelegt. Das ist Ausfluß der neuen Leistungsethik des Bürgertums, das durch Bildung sozialen Aufstieg erreichen und sich im Unterschied zur mittelalterlichen Klerikerausbildung nur eine kurze Ausbildungszeit leisten konnte[14].

St. Augustin war eine reformatorisch-humanistische Schule Melanchthon-Sturmscher Prägung, wie im protestantischen Deutschland üblich, freilich mit einigen Überbleibseln der mittelalterlichen Klosterschule, so z. B. die Wohnung der Lehrer im Schulgebäude und das Heiratsverbot für Lehrer mit Ausnahme des Rektors. Zu Pufendorfs Zeit sieht der Unterricht so aus[15]. Die Erklärung der Hl. Schrift und des lutherischen Glaubens füllt den Sonntag und wird zusätzlich am Mittwoch und Samstag einstündig gelehrt. Den größten Wert legt man auf die Beherrschung der lateinischen Sprache. Von der Tertia zur Prima abnehmend werden darauf 14 bis 4 Stunden in der Woche verwendet. Latein ist ja Schulsprache, einen deutschen Unterricht gibt es nicht. Beim Griechischen, in der Sekunda mit 4 in der Prima mit 8 Std. vertreten, werden nur durchschnittliche Kenntnisse erreicht. Hebräisch, obgleich in der Schulordnung aufgeführt und ein Lehrbuch dafür benannt, scheint selten gelehrt worden zu sein und dann nur außerhalb des Stundenplans. Die Realien: Arithmetik und Astronomie spielten fast keine Rolle[16]. Der Dialektik und Rhetorik sowie der eleganten Poesie werden entsprechend den humanistischen Zielsetzungen ab der Sekunda große Bedeutung beigemessen. Bei Dialektik und Rhetorik stützt man sich u. a. auf die Melanchthonschen Kompendien, womit die aristotelische Philosophie in die protestantischen Schulen Eingang findet. Der humanistische Einfluß durch das Zurückgehen ad fontes ist zunehmend spürbar: Ciceros *Officia, Reden und Briefe*, Sallust, Florus, Vergil und Horaz werden gelesen, außerdem Homer oder Theokrit, Isokrates und Demosthenes. Das ist das traditionelle Unterrichtssystem, schematisch und für die Vorbereitung zu anderen Berufen als dem des Pfarrers praxisfern. Pufendorf urteilte darüber: »Insgemein plagen sie die jungen Leute mit ihren Grammaticken, Logicken, Rhetoricken und dergl. Bärenhäuterey, dass sie die beste Zeit nichts lernen[17].«

Freilich barg der Unterricht auch einige nützliche und zukunftsweisende Elemente, die die Fürstenschulen zurecht über den Durchschnitt der Schulen hinaushoben. Da

12 Der beste Überblick über die Entwicklung des gelehrten Schulwesens immer noch bei Friedrich Paulsen, *Geschichte des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart*, Leipzig ³1919, Bd. 1, 276 ff. Sehr viel detaillierter und grundlegender informiert über Straßburg, das ja als Vorbild für viele Lateinschulen und akademische Gymnasien gedient hat (dazu vgl. Gerhard Menk, *Die Hohe Schule Herborn in ihrer Frühzeit* 1584–1660, Wiesbaden 1981) jetzt Schindling, aaO. (FN 5).

13 Fritz Heyer, *Aus der Geschichte der Landesschule zur Pforte*, Darmstadt 1943.

14 Rößler, aaO. (FN 5), 231; Schindling, aaO. (FN 5), 168 f., 182. Dagegen gab es keine Abiturprüfung. Vom Rektor wurde nur ein Abgangszeugnis ausgestellt.

15 Zu Unterricht, Stundenplan und Lehrbücher: Schulordnung von 1602 und Stundenplan von Hayneccius 1589; siehe Rößler, aaO. (FN 5), 178 ff., 289 f.

16 Ein eigener Mathematiklehrer wurde erst 1726 eingestellt, vgl. ders., aaO., 98.

17 Brief an den ältesten Bruder Jeremias von 1690, siehe Paul Meyer, »Samuel Pufendorf« in: *Jahresbericht der Fürsten- und Landesschule zu Grimma 1894/5*, Grimma 1895, 11.

ist an erster Stelle die Tatsache zu nennen, daß ähnlich wie in Straßburg und Basel den täglichen 5 Unterrichtsstunden (freilich auch Samstag und Sonntag) jeweils eine Repetier- und Studierstunde folgte. Modern ausgedrückt war das für die schwächeren Schüler Förderunterricht, die guten Schüler wurden dagegen zur zusätzlichen Lektüre lateinischer und griechischer Autoren[18] angehalten. Hier konnte also nach Begabungen differenziert werden. Pufendorf erinnert sich dankbar: »Am meisten hat mir geholfen, daß ich bei Zeiten Autores Graecos und Latinos gelesen[19].« Als überlegener Schüler hätte er sich sonst gelangweilt[20]. Ferner hat die humanistische Loci-communes-Methode, wie in Straßburg sehr gepflegt, eine segensreiche Rolle gespielt. Die Schüler legten sich nach übergeordneten Begriffen, die dual immer weiter aufgeteilt wurden (divisio), Exzerpte von den gelesenen Quellen an. Wie sehr Pufendorf, ein besonders eifriger Exzerptenschreiber[21], von den so zusammengestellten Texten antiker Autoren, die ja dem Humanismus als Exempla der menschlichen Lebensführung in Familie, Haus und Staat dienten, profitiert hat, zeigt die Fülle der Zitate, mit denen er sein Hauptwerk *De jure naturae et gentium* schmückt[22]. Aber auch die mit den loci communes verbundene methodische Schulung hat in der Deduktion des Begriffsgebäudes seines Erstlingswerkes *Elementa jurisprudentiae universalis* Früchte getragen und das scharfe Methodenbewußtsein in *De jure naturae et gentium* und der Verteidigungsschrift *Eris scandica* grundgelegt; auch wenn die geometrische Methode durch die neue Sicht des cartesianischen Denkens über die humanistischen loci communes hinausführt[23].

Im Brief an Rechenberg vom 12. April 1684 bittet Pufendorf den Leipziger Professor, ihm bei der Suche nach Zeugnissen der Anfänge seiner Bildung behilflich zu sein damit er seinen Entwicklungsgang genau rekonstruieren könne[24]. Daraus ist zu schließen, daß er bei aller Kritik im einzelnen sich gerne an seine Schulzeit erinnerte,

18 Rößler, aaO. (FN 5), 182 nennt folgende Autoren, die für das Privatstudium empfohlen werden: Vergil, Plautus, Terenz, Statius, Martial, Sueton, Vellejus, Lactanz, Seneca, Plinius Panegyricus, Quintilian; Hesiod, Theokrit, Rhodomannus, Pythagoras, Demostenes, Lysias, Agapetus.

19 Meyer, aaO. (FN 17), 11.

20 Im Brief an Bruder Jeremias steht, daß er Maulschellen von Tertius Brodtkorb bekommen habe, weil er wohl auch im Unterricht aus Langeweile antike Quellen gelesen habe. Aus dem Brief an Rechenberg von 1684 geht hervor, daß er auch für andere Schüler gegen Bezahlung Reden verfaßt hat; vgl. ders., aaO., 11, 15.

21 Ebenda.

22 Nachweise bei Horst Denzer, *Moralphilosophie und Naturrecht bei Samuel Pufendorf*, München 1972, 333 ff. Hierher gehört auch der Nutzen, den Pufendorf aus den oft belächelten Florilegien der eleganten Poesie zieht; denn er streut eine Fülle von Dichterworten als Lebensweisheiten in *De jure naturae et genetium* ein.

23 Zu Pufendorfs Methode siehe Denzer, aaO. (FN 22), 35 ff., 278 ff. Daß Pufendorf durchaus die geometrische Methode in der Linie des Fortschritts der Methode von der Scholastik über den Humanismus hinaus sieht, beweist die Erwähnung von Petrus Ramus in *Eris scandica*, erweiterte Fassung im Anhang der Ausgabe des *De jure naturae et gentium* von 1744, 344 f.

24 Der Brief an den Leipziger Professor, der mit einer Schwester von Christian Thomasius verheiratet war, ist wohl im Zusammenhang zu sehen mit Pufendorfs Rechenschaft über sein Leben und Werk in den *Eris Scandica* (1686) gegen die Anfeindungen der lutherischen Orthodoxie. Hier berichtet er S. 71 über die Heidelberger Professur, S. 126 ff. über sein Leben seit 1657 bis zur Professur in Lund. Warum er die Intention, auch über seine Jugend zu berichten, aufgegeben hat, ist nicht bekannt. Man kann aber vermuten, daß er im Streit mit der lutherischen Orthodoxie (vor allem der Leipziger) nicht mitteilen wollte, daß er selbst in Leipzig studiert hat.

wie umgekehrt seine Lehrer ihn hochschätzten, sonst hätten sie ihm nicht Ausarbeitung und Vortrag des Jubelgedichts zur 100-Jahrfeier der Schule übertragen[25].

Ausprägung von Lebensaufgabe und Feinbild in der Studienzeit

Auf seine Studienzeit konnte Pufendorf nicht mit dem gleichen ungeteilten Wohlgefallen zurückblicken wie auf seine Schulzeit. Die Hochschulen, die unmittelbar nach der Reformation gegründet wurden oder zum lutherischen Bekenntnis übergetreten waren, waren im 17. Jahrhundert in der lutherischen Orthodoxie und einem scholastischen Aristotelismus erstarrt. Die Lehre beschränkte sich auf die Vermittlung des durch die vorgeschriebenen Autoritäten bestimmten Wissenskanons. Freiheit der Lehre und der Forschung war völlig unbekannt. Neue Ideen wie der Ramismus oder der Cartesianismus fanden nur Eingang in die Neugründungen entweder calvinistischen Bekenntnisses (Herborn 1584[26], Marburg 1605 calvinistisch geworden) oder reichstädtischer Liberalität (Straßburg 1566/1621, Altdorf 1622/3) oder in einige landesherrliche Spätgründungen (Helmstedt 1576, Gießen 1607, Rinteln 1621). Beides, die Erstarrung der alten und die Aufgeschlossenheit der neuen Universitäten, erklärt sich aus der Erstarkung und Abschottung der Territorialstaaten. In den einen führte das landesherrliche Kirchenregiment zu Bekenntnisdifferenzen auch gegenüber anderen Staaten gleichen Bekenntnisses, die sich in den Konkordienbüchern dokumentierten, und damit zu Glaubensrechthaberei. In den anderen mußten die Fürsten und Magistrate durch Neuerungen die Universitätsspätgründungen gegenüber der bestehenden Konkurrenz attraktiv machen, um die Landeskinder in der Obhut der eigenen Herrschaft zu behalten.

Als Pufendorf 1650 auf seine Landesuniversität Leipzig zog[27], um nach dem Willen des Vaters Theologie zu studieren, herrschte dort eine lutherische Orthodoxie starrsten Zuschnitts. Die unchristliche theologische Rechthaberei stieß ihn so ab, daß er im »Collegium anthologicum« unter Gleichgesinnten seine irenische, tolerante Glaubensauffassung mit einer Rede über »Der Vertrag von Passau (1552) oder der Religionsfriede« dagegensetzte[28] und schließlich auf das Theologiestudium verzichtete. Daneben lernte er den scholastischen Aristotelismus bei den Professoren für Moralphilosophie Friedrich Leibniz (bis 1652, Vater von Gottfried Wilhelm Leibniz) und Jacob Thomasius (seit 1653, Vater von Christian Thomasius) kennen. Denn wie jeder Student mußte er erst den Kursus der Artistenfakultät durchlaufen, um einen Grad in einer der drei höheren Fakultäten (Theologie, Jura, Medizin) erwerben zu können. Von dem Leipziger Aristotelismus sagte Pufendorf später, er habe ein so zähes Leben, weil er sich prächtig zum Disputieren eigne, die Theologen aber lieber disputierten als vorlebten, die Philosophen lieber zweifelten als bewiesen. Ihm kam es aber auf das rechte Handeln der Menschen nach sicheren Vernunftgründen, nicht auf rhetorische Übungen an[29]. Beide, lutherische Orthodoxie und scholastischer Aristotelismus, bekämpfte er zeitlebens erbittert wegen ihrer Intoleranz, Autoritätsgläubigkeit und Praxisferne. Umgekehrt ziehen sie ihn ebenso hartnäckig der Gott-

25 Abgedruckt bei Meyer, aaO. (FN 17), 15–28.
26 Dazu Menk, aaO. (FN 12).
27 Die akademische Peregrination war nur dem Adel und den Reichen, nicht aber den armen Bürgerlichen möglich, zumal unter den Bedingungen der sich abschottenden Territorialstaaten und als fürstlicher Schulstipendiat.
28 Brief an Rechenberg v. 12. 4. 1684 bei Meyer, aaO. (FN 17), 15.
29 *Eris scandica*, 215: *Eris scandica* (1744), 344.

losigkeit und der revolutionären Neuerungssucht. Sein Bruder Esaias, damals schon Magister in Leipzig, führte ihn auch der Jurisprudenz zu, freilich ohne schon bleibendes Interesse zu wecken[30]. Immerhin, einen Vorteil bot ihm Leipzig: Er konnte seine Studien auf möglichst viele Fächer ausdehnen und schuf damit die Grundlage seiner weitgespannten Gelehrsamkeit, da wie in allen Universitäten die Fakultäten und erst recht die Fächer nicht scharf von einander getrennt waren. Der Kreis des verfügbaren Wissens war noch überschaubar und so wechselten Professoren wie Studenten über die Grenzen der Fakultäten und Fächer[31].

In Leipzig wurde Pufendorf bewußt, was er *nicht* wollte, seine Lebensaufgabe fand er aber erst, als er 1656 nach Jena ging[32]; Jena war weniger verkrustet als Leipzig.

Hier hatte der Theologe Johann Musäus seit 1646 mit seiner theologia naturalis die Vorherrschaft der Orthodoxie gebrochen. In der Moralphilosophie lehrte Georg Götze schon 1666 und 1668 über Lipsius und Grotius, der Aristotelismus wurde allmählich vorsichtig relativiert. In der Jurisprudenz blühte die berühmte Schule des Jus publicum auf, die Arumäus zu Beginn des 17. Jahrhunderts gegründet hatte. Hier lehrte seit 1653 der bedeutende Mathematiker und Cartesianer Erhard Weigel, von dem Pufendorf magisch angezogen wurde[33]. 1657 lebte er in Weigels Haus[34]. Bei ihm lernte er die demonstrative Methode Descartes', Grotius und Hobbes kennen. Er bewog ihn auch, diese Methode auf Moralphilosophie und Politik anzuwenden, wozu Weigel selbst in seiner Vorlesung *Arithmetische Beschreibung der Moralweisheit* (erst 1674 erschienen) einen ersten Versuch unternommen hat, über den Pufendorf schon in seinem Erstling *Elementa Jurisprudentiae Universalis* (1660) und erst recht in seinem voluminösen *De Jure naturae et gentium* (1672) weit hinausgelangt. Pufendorf hatte seine Lebensaufgabe gefunden: im Naturrecht eine aus sicheren Vernunftgründen abgeleitete, überzeitlich gültige Anleitung für das Handeln der Menschen in Familie, Haus und Staat zu schaffen.

Mit Weigel war er sich in der Ablehnung des scholastischen Aristotelismus einig[35]. Mit Mühe konnte ihn Weigel bewegen, daß er trotz der Ablehnung der tra-

30 Die Verdienste eines Bruders Esaias um ihn beschreibt Pufendorf in der Einleitung zu den *Dissertationes academicae selectiores* (1677), die er Esaias widmet.

31 Ein besonders markantes Beispiel ist Hermann Conring. Er war Mitte des 17. Jahrhunderts in Helmstedt zuerst Prof. der Naturphilosophie und Rhetorik, dann zugleich Prof. der Politik in der philosophischen Fakultät, aber auch Arzt und Prof. der Physiologie in der medizinischen Fakultät. Schließlich war er noch einer der Väter der deutschen Rechtsgeschichte und der Statistik.

32 Zu Jena: *Geschichte der Universität Jena 1548/58 – 1958*, hg. v. einem Autorenkollektiv, 2 Bde. Jena 1958/1962. Zu Leipzig gibt es leider noch keine brauchbare Universitätsgeschichte.

33 Die bedeutenden Lehrer steigerten die Attraktivität Jenas. Von 1641 bis 1650 stieg die Zahl der Studenten sprunghaft von 246 auf 1000 an. Damit hatte Jena die höchste Frequenz aller deutschen Universitäten. Später sorgte vor allem Weigel für den Anstieg der Studentenzahlen. Von einer seiner Vorlesungen wird berichtet, daß 400 Studenten sie hören wollten. Da kein Hörsaal diese Zahl faßte, mußte sie außerhalb der Universität abgehalten werden.

34 *Eris scandica*, 126. Hier bekennt sich Pufendorf zum großen Einfluß Weigels: ganz im Gegensatz zu Leibniz, ebenfalls Weigel-Schüler, der später unredlicherweise dessen Einfluß ableugnete. Erik Wolf, aaO. (FN 1), 255 ff. bezeichnet Weigel als Pufendorfs einzigen wirklichen Lehrer.

35 Im Brief an Thomasius v. 19. 6. 1688 schreibt er: »Über Aristotelis ethica und undecim numero virtutum habe ich mich vielmahl mit H. Weigelio zu Jena lustig gemacht.« Konrad Varrentrapp, »Briefe Pufendorfs«, in *HZ* 70 (1893), 31.

ditionellen Universitätsbildung 1658 den Magister, den Abschluß der Artistenfakultät, erwarb, da ohne Magister die Berufslaufbahn für einen Bürgerlichen aussichtslos war. Den Doktorgrad verschmähte er aber aus Überzeugung[36], gegen eine Universitätslaufbahn hatte er einen tiefen Abscheu. Es sollte aber anders kommen.

Konflikt mit der traditionellen Universität als Naturrechtsprofessor in Heidelberg

Als Pufendorf 1661, ausgestattet mit den Empfehlungen des Gutachtens über den sog. Wildfangstreit (Streit um den landesherrlichen Anspruch auf alle unehelich Geborenen und ohne bekanntes Heimatrecht Zugezogenen), der dem Kurfürsten gewidmeten *Elementa jurisprudentiae universalis* (1660) und von Pieter de Groot (Sohn von Hugo Grotius), vom Kurfürsten Karl Ludwig von der Pfalz zum Professor ernannt wurde, hatte die ungeliebte Universität ihn wieder.

Doch schon die Umstände der Berufung[37] zeigen, daß der Konflikt mit dem traditionellen Universitätssystem unausweichlich war. Als der Kurfürst ihm zuerst einen Lehrstuhl für Römisches Recht anbot, den Pufendorf aus Abneigung gegen die traditionelle Jurisprudenz ausschlug, galt er der Universität vollends als Protegé des Landesherrn, gegen den sie ihr Selbstverwaltungsrecht besonders in Berufungsfragen eifersüchtig verteidigte. In der Tat hatte Karl Ludwig vielfältiges Interesse an Pufendorfs Berufung. Das überkonfessionelle Naturrecht schien ihm geeignet, sein Land aus dem jahrzehntelangen Religionsstreit insbesondere auch an der Universität und dem Wechsel zwischen Kalvinismus und Luthertum[38] herauszuführen. Der tolerante Kalvinismus des Kurfürsten traf sich mit dem irenischen Luthertum Pufendorfs. Der junge aus den Niederlanden kommende Gelehrte schien ihm zudem passend, der Pfalz den Anschluß an die wissenschaftliche und für die kalvinistischen Staaten auch politische Führungsrolle der Niederlande zu ermöglichen[39] und durch Förderung der Bildung das im Dreißigjährigen Krieg verwüstete Land wieder zur Blüte zu bringen.

Der Widerstand der Hochschule gegen Pufendorf verschärfte sich, als er im Gegenzug den Kurfürsten um eine Professur für Politik in der juristischen Fakultät bat. Pufendorfs Intention, die sachlich richtige Verortung des Naturrechts in der philosophischen Politik mit der höheren Dotation und akademischen Geltung in der Rechtsfakultät zu verknüpfen, mußte als Affront gegen das Organisationsschema der Universität und die Rangordnung der Professoren empfunden werden. Die Universität konnte sich mit der Vereitelung von Pufendorfs Wunschvorstellung gegen den Kur-

36 *Eris scandica*, 126. Dort S. 27 befindet sich auch die bitterböse Satire über die Doktorpromotion seiner Zeit, dargestellt an seinem juristischen Gegner Nikolaus Beckmann in Lund.

37 Wichtigste Quelle ist Pufendorfs eigener Bericht in *Eris scandica* S. 70 f., daneben *De jure naturae et gentium*, Vorrede an den Leser und Nikolaus Hieronymus Gundling, *Collegium Historico-literarium*, Bremen 1738, Kap. 5 § 3. Wenig hilfreich: *Urkundenbuch der Universität Heidelberg*, Bd. 2, Reg. 1692. Siehe auch Krieger, aaO. (FN 1), 19 f. Ein Hinweis auf die Zugehörigkeit zur philosophischen Fakultät ergibt sich aus aus dem Brief an Thomasius v. 15. 5. 1688, Emil Gigas, *Briefe Samuel Pufendorfs an Christian Thomasius* (Historische Bibliothek Bd. 2), 1897, 22.

38 Die Universität Heidelberg war 1546–63 lutherisch, 1563–76 kalvinistisch, 1576–83 lutherisch, 1583–1622 kalvinistisch; danach wurde der Lehrbetrieb durch den Dreißigjährigen Krieg lahmgelegt.

39 Die Führungsrolle der Niederlande für den Kalvinismus zeigte sich deutlich auch bei der Gründung der Universität Herborn, vgl. Menk, aaO. (FN 12), 22 ff.

fürsten durchsetzen, und die Berufung auf ein neugeschaffenes Extraordinariat für Völkerrecht und Humaniora trägt alle Zeichen eines Kompromisses. Pufendorfs Interesse am Natur- und Völkerrecht wurde ebenso berücksichtigt, wie seine Einbindung in die traditionelle Lehre versucht. Einmal in der Universität seßhaft, gelang es ihm bald, die Stelle in eine ordentliche Professur für Natur- und Völkerrecht umzuwandeln, die erste in Deutschland.

Hatte die bei den Studenten überaus beliebte Lehre des aus der Vernunft abgeleiteten Naturrechts schon einen Affront gegen den autoritätsgläubigen Aristotelismus bedeutet, so verstärkte Pufendorf die aus Neid und Existenzangst gemischte Aversion der Kollegen gegen sich, indem er 1664 sich um die vakante Verfassungsrechtsprofessur bewarb, um doch noch an die größeren Fleischtöpfe in der Rechtsfakultät heranzukommen. Nach dem Scheitern der Bewerbung mit der für ihn demütigenden Argumentation, er sei für diesen Lehrstuhl nicht qualifiziert, holte er zu seinem weiteren Schlag gegen die traditionelle Universitätslehre aus. Mit der brillanten, 1667 unter Pseudonym veröffentlichten Schrift *De statu imperii Germanici* stellte er die herkömmliche Jurisprudenz radikal in Frage und bewies nebenher, wie qualifiziert er für die Verfassungsrechtsprofessur gewesen wäre. Schon sein Naturrecht hatte für Unruhe in der Juristenzunft gesorgt, weil es dem römischen Recht Autoritätsgläubigkeit und Praxisferne vorwarf. Pufendorf wunderte sich freilich über die Anfeindungen, weil doch ein Großteil der Pandekten Naturrecht sei[40]. In der Reichsverfassungsschrift nun bewies er den Juristen dreierlei. 1. Durch das Operieren mit veralteten römischrechtlichen Begriffen wird die Staatsform des Reiches völlig falsch beurteilt. Die römische Jurisprudenz ist praxisfremd. 2. Die Jurisprudenz ist in einem konservativen Positivismus erstarrt. Sie gibt keine vernünftige Begründungen für das Werden und die Legitimation des Rechts. 3. Die falsche Beurteilung der Reichsverfassung ist auf die fachwissenschaftlichen Scheuklappen der Juristen zurückzuführen. Nur durch interdisziplinäre Zusammenarbeit mit Geschichte, Philosophie und der Lehre von der Politik kann man Entwicklung und Zustand der Reichsverfassung treffend analysieren. Wer das nicht tue, stelle sich an »wie ein Esel beim Saitenspiel«[41].

Nach diesen fundamentalen Angriffen auf die traditionelle Universitätslehre und -organisation wurde der stets lustige und lachende Pufendorf seines Lebens in Heidelberg nicht mehr froh. Nachdem er dort noch die Erfahrung gemacht hatte, daß ein bürgerlicher Professor von dem kargen Professorengehalt in der Artistenfakultät, ein Relikt aus der mitteralterlichen Klerikeruniversität, nicht leben konnte und er deshalb 1665 die reiche Witwe Hedinger geheiratet hatte, kam 1667 der Ruf an die neugegründete Universität Lund in Schweden zur rechten Zeit.

Der Höhepunkt des akademischen Wirkens in Lund

Als Pufendorf im WS 1668/69 seine Vorlesungen in Lund aufnahm[42] war seine Position ungleich stärker als in Heidelberg. Als Professor für Natur- und Völker-

40 Brief an Thomasius v. 1. 10. 1688, Gigas, aaO. (FN 37), 32.

41 Dazu auch Brief an Boineburg v. 13. 1. 1663 in: Christian Thomasius, *Historia juris naturalis*, Halle 1719, Appendix II, 156 ff. Die Handschrift des Briefes befindet sich in der Herzog-August-Bibliothek zu Wolfenbüttel, Cod.-Guelf.84.12 Extrar.

42 Pufendorf traf im August 1668 in Lund ein, nahm am 26. 9. 1668 erstmals an der Sitzung des Consistorium maius teil (*Lunds Universitetsarkiv*, Kansliet Ser. AI, Nr. 1, S. 128). Erste Vorlesung deshalb vermutlich WS 1668/9. Das Vorlesungsverzeichnis ist nicht erhalten.

recht an die philosophische Fakultät berufen[43], wurde dem damals schon berühmten Gelehrten sofort eine doppelte Stellung zuteil: Professor Ethices et Politices in der philosophischen und Primarius Professor Juris naturae et gentium in der juristischen Fakultät[44]. Es entstand die kuriose Situation, daß Pufendorf nach den Statuten der Universität von 1666[45] zugleich schwedisches bürgerliches Recht, Rechtsvergleichung mit dem Naturrecht und römischen Recht in der Rechtsfakultät und die Politik und Ethik des Aristoteles bei den Artisten lesen sollte. Lehrer des römischen Rechts und des Aristotelismus, wie wird er darüber gelacht haben! In Wirklichkeit las er aber vermutlich ausschließlich aus seinem Natur- und Völkerrecht[46]. Außerdem wurde er bereits im ersten Semester seiner Lehrtätigkeit als Vertreter der Juristen ins Consistorium minus, dem dem Rektor zur Leitung der Akademie beigegebenen Organ, gewählt[47].

Seine Stellung war auch deshalb so unangefochten, weil der schwedische König Karl XI. und sein Hof sich von Pufendorfs Lehre eine Festigung ihrer Herrschaft versprachen. Schonen war erst 1658 im Frieden von Roskilde in den schwedischen Reichsverband eingegliedert worden. Durch die Gründung der Akademie in Lund sollte das eroberte Land aufblühen und der Aufschwung in Verbindung mit dem schwedischen Bildungsangebot die Untertanen auch innerlich für die neue Herrschaft gewinnen. Die universelle vernünftige, nicht machtpolitische Begründung der Herrschaft im Naturrecht des berühmten Gelehrten schien dieses Ziel fördern zu können. Außerdem war die Krone bemüht, ihren Machtanteil gegenüber der Mitregierung des Hochadels im Reichsrat zu vergrößern; auch dafür bot Pufendorfs Lehre von der unteilbaren Souveränität eine geeignete Legitimationsgrundlage.

Unter diesen günstigen äußeren Bedingungen entfaltete Pufendorf eine fruchtbare Lehrtätigkeit an der Carolina. Er war der Mittelpunkt der Akademie. Als blendender Redner zog er viele Hörer an, die sonst nicht an die kleine Hochschule gekommen wären. Noch beeindruckender war seine Schreibproduktivität. Schon im ersten Jahr in Lund vollendete er sein voluminöses naturrechtliches Hauptwerk *De jure naturae et gentium*[48], das 1672 erschien. Ein Jahr später folgte schon sein knappes Kompendium für den Lehrgebrauch *De officio hominis et civis*. Beide Schriften haben ihn in kürzester Zeit in ganz Europa berühmt gemacht. Im letzten Jahrzehnt

43 Pufendorfs eigenes Urteil in *Eris scandica*, S. 128; Beckmann gibt den Hinweis im Titel seines unter dem Pseudonym Veridicus herausgekommenen Pamphlets von 1675, mitgeteilt bei Fiammetta Palladini, *Discussioni seicentesche su Samuel Pufendorf*, Roma 1978, 184.

44 Im Vorlesungsverzeichnis von 1671, dem einzigen erhaltenen aus dem 17. Jahrhundert, wird er als Jurist geführt, der zugleich mit der Prof. Moralium beauftragt ist (*Acta Academiae Lundensis. Programmata, Catalogi praelectionum etc.* Pars Prima: *Decennium Primum et Secundum 1668–1687. Lunds Universitets Arkiv* B. N. fol. 1050 a. a. L. fol. 1). Auch nach den Protokollen des Consistorium majoris, S. 147 u. ö. wird er als Vertreter der juristischen Fakultät geführt. Im Titel der Disputatio von Casparus Hammerus *De Concordia verae politicae cum religione christiana* (stammt aber von Pufendorf), Lund 1673, wird er als Primarius juris naturae et gentium, nec non Ethices & Polit. Professor bezeichnet *(Lunds Universitetsbibliotek)*.

45 *Lunds Akademis Constitutioner* (latein. mit schwed. Übersetzung), Lund 1832, 118/120, 124/126.

46 Leider ist das erwähnte Vorlesungsverzeichnis von 1671 das einzig erhaltene, so daß Pufendorfs Lehrtätigkeit nur unzureichend rekonstruiert werden kann.

47 Consistorium Majoris, Sitzung v. 5. 12. 1668, S. 147.

48 Vgl. Brief an Scheffer v. 18. 12. 1669, in: Oscar Malmström, *Samuel Pufendorf och hans arbeten i Sveriges historia*, Lund 1899, Appendix S. III.

des 17. Jahrhunderts wurden sie bereits ins Französische und Englische übersetzt; ja an manchen Universitäten zwangen die Studenten die Professoren, Pufendorfs Schriften statt älterer Werke ihren Vorlesungen zugrundezulegen[49]. Pufendorf war auf dem Höhepunkt seiner akademischen Karriere angelangt.

Aber selbst jetzt blieben ihm die Anfeindungen der lutherischen Orthodoxie nicht erspart, und die Veröffentlichung der Naturrechtsbücher stachelte ihre Angriffe geradezu noch an. In Lund taten sich besonders der Theologe Josua Schwarz und der Jurist Nikolaus Beckmann hervor, die ihm vorwarfen, seine Naturzustandslehre widerspreche der Offenbarung. Pufendorf, der ihnen intellektuell und rhetorisch weit überlegen war, setzte sich mit allen Mitteln der Geisteskraft, des Spottes und der Satire in den 1686 in der *Eris scandica* gesammelten Streitschriften zur Wehr. Eine Episode gibt ein treffendes Bild von der gespannten Atmosphäre: Als er am 7. Juni 1669 zur Sitzung des Konsistoriums in den Saal schritt, rief jemand »Der Teufel kommt ins Konsistorium![50]«

Doch nicht sosehr dieser Streit verursachte seinen Weggang von Lund, vielmehr sah er nach dem Niedergang der Akademie durch die kriegerischen Auseinandersetzungen mit Dänemark 1676–78 seine Wirkmöglichkeit schwinden. Vielleicht machte ihm die Notwendigkeit, seine Werke vor der Veröffentlichung der königlichen Zensur vorzulegen[51], vollends klar, daß er auch in der Universität vom Wohlwollen des Landesherrn abhängig war. Da konnte er gleich ganz in fürstliche Dienste treten. Bei seiner Affinität zu den Fürstenhöfen begrüßte er es deshalb, daß Karl XI. ihn 1677 als Reichshistoriograph nach Stockholm berief, zumal ihn eine bessere Bezahlung lockte.

Ambivalenz des Naturrechts: Obrigkeit und Menschenrecht

Pufendorfs Naturrecht[52] geht von den natürlichen Rechten des Menschen aus, womit er sich im Einklang mit dem neuzeitlichen Individualismus, wie ihn auch Descartes, Hobbes und Locke vertreten, befindet; die im Mittelalter selbstverständliche gottgewollte Einordnung des Menschen in die Schöpfungsordnung und die menschlichen Gemeinschaften ist ihm fremd. Zu den natürlichen Rechten des Menschen zählen die Unverletztlichkeit der Person, die Freiheit des Gewissens und des Glaubens und die Freiheit, Verträge abzuschließen, worin inbegriffen ist die Freiheit des Handelns und Handels sowie die Freiheit, Eigentum zu erwerben. Pufendorf spricht in diesem Zusammenhang immer wieder von der Würde des Menschen (dignitas hominis). Die natürlichen Freiheiten sind aber unlösbar mit Pflichten verbunden: des Do-ut-des, zur Sozialität und zur Übung der Menschlichkeit. Das Scharnier zwischen Recht und Pflicht ist die Vertragsfreiheit; die Freiheit zur Bindung ist wegen der augustinisch-lutherisch gedachten Schwäche der menschlichen Natur zugleich Notwendigkeit zur Bindung.

Pufendorf entwickelt das sehr bewußt in Auseinandersetzung mit Hobbes. Weil Hobbes ein nicht an Pflichten gebundenes Recht auf alles annimmt, muß der Natur-

49 Das widerfuhr z. B. Musaeus an der Universität Kiel im SS 1690; siehe Erich Döhring, *Geschichte der juristischen Fakultät* (*Geschichte der Christian-Albrechts-Universität Kiel 1665–1965*, Bd. V/1) Neumünster 1965, 69.

50 Protokoll des Consistorium majoris (FN 42).

51 Dazu den angeführten Brief an Scheffer (FN 48).

52 Auf Einzelnachweise wird hier verzichtet; pauschal sei verwiesen auf meine grundlegende Darstellung *Moralphilosophie und Naturrecht bei Samuel Pufendorf* (FN 22).

zustand zwangsläufig zum Krieg aller gegen alle werden und im Herrschaftsvertrag Wille, Freiheit und natürliches Recht des einzelnen auf den staatlichen Souverän übergehen. Für Pufendorf stellt sich dagegen die Aufgabe, bei der Staatsgründung Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag so zu gestalten, daß die natürlichen Rechte des Menschen erhalten bleiben, soweit die Vertragsschließenden es wollen und die Wahrung der Würde des Menschen es erfordert. Er löst das Problem, indem er Gesellschaftsvertrag und Herrschaftsvertrag trennt. Durch ersteren wird aus der Menge der Menschen eine juristische Person (persona moralis), die rechtsverbindlich sich bei der Übertragung der Herrschaft auf den Souverän im Herrschaftsvertrag die Wahrung bestimmter Rechte und durch den zwischengeschobenen Beschluß über die Regierungsform auch die Beschränkung der Herrschaft sichern kann, so daß der durch den Herrschaftsvertrag allmächtig gewordene Souverän daran gebunden bleibt. Daß dies möglich und logisch zwingend ist und das Volk nicht wie bei Hobbes in Vertragsschluß stirbt, erhellt er an einem für ihn typischen Vergleich. »Ein Verlobter kann nach dem Vollzug der Ehe nicht geltend machen, seine Verpflichtung gegen die Jungfrau sei erloschen, weil sie nicht mehr Jungfrau ist, was sie war, als der Vertrag eingegangen wurde. Denn die Verpflichtung des Verlobten gründete nicht in der Qualität der Jungfräulichkeit, sondern er schloß den Vertrag mit der Jungfrau unter der Voraussetzung, daß sie in den Zustand der Gattin übergeht. Ebenso löst sich das Volk, wenn ein König eingesetzt ist, nur insofern auf, als die höchste Gewalt nicht mehr bei der Versammlung liegt. Es löst sich aber nicht auf in eine ohne Band verbundene Menge, sondern es bleibt ein Zusammenschluß, den nicht bloß die Herrschaft, sondern auch der Gesellschaftsvertrag zusammenhält.« Diese Vertragslehre erreicht die Begrenzung der Staatszwecke und -zuständigkeiten, die Unveräußerbarkeit der menschlichen Würde und der Gewissens- und Glaubensfreiheit und die Möglichkeit der ständischen Mitwirkung bei der Herrschaft, wenn die Vertragspartner das wollen, mit der Folge des Widerstandsrechts, wenn der Monarch sich nicht an die Abmachungen hält. Mit der Unverletztlichkeit der Würde des Menschen und der Möglichkeit der Herrschaftsbeschränkung durch Staatsgrundgesetze legt Pufendorf die Grundlage für den westlichen Rechts- und Verfassungsstaat. Nicht von ungefähr rechtfertigt er später die Glorious Revolution in England.

Die Souveränitätslehre relativiert freilich dieses Bild. Die souveräne Staatsgewalt ist an menschliche Gesetze nicht gebunden, denn niemand kann sich durch Gesetz selbst verpflichten; das ist die Basis der Trennung von Obrigkeit und Untertan und der Gleichheit aller vor dem Herrscher im neuzeitlichen Staat gegenüber der mittelalterlichen feudalstaatlichen Gemengelage von Herrschaftsrechten. Die Souveränität ist unteilbar, auch wenn Pufendorf damit nicht wie Hobbes die Unbeschränktheit der Herrschaft verknüpft. Als Kind seiner Zeit kann er sich einen funktionierenden Staat nur als Monarchie vorstellen, auch wenn er die Staatsformen Aristokratie und Demokratie nicht ausschließt. Seine Souveränitätslehre ist ähnlich der des Bodin und Hobbes von der Furcht vor dem Bürgerkrieg im Zeitalter der Konfessionsauseinandersetzungen geprägt. Auch das warnende Beispiel des Deutschen Reiches hat gewirkt, das er wegen der geteilten Souveränität in der Reichsverfassungsschrift einen irregulären Staat »monstro simile« nennt und das deshalb zum Spielball fremder Mächte und der eigenen Territorialstaaten wird und wehrlos allen kriegerischen Auseinandersetzungen ausgesetzt ist, wie der Dreißigjährige Krieg gezeigt hat. Pufendorf plädiert für einen starken Monarchen, der, wenn es die Staatsräson erfordert, auch einmal eingegangenen Verpflichtungen verletzen darf. Das Staatsnotstandsrecht spielt

eine große Rolle. Die Bürger sollen das Widerstandsrecht, sofern durch Staatsgrundgesetze gewährleistet, nur im äußersten Notfall anwenden, wenn der Fürst die primären Staatszwecke: Sicherheit und Ordnung nicht mehr gewährleisten kann. Der starke Monarch soll andererseits aus naturrechtlicher Verpflichtung heraus für die Wohlfahrt der Bürger sorgen und ihnen so die Segnungen des Staates im Vergleich zum unsicheren Naturzustand täglich vor Augen stellen. In diesem Sinne ist Pufendorf der Theoretiker des aufgeklärt-absolutistischen Obrigkeits- und Wohlfahrtsstaats. Die Anklänge des Allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten von 1794 an Pufendorfs Lehre sind unübersehbar.

Abkehr von der Universität – Drang zum Fürstenhof

Die Ernennung Pufendorfs zum schwedischen Reichshistoriographen 1677 teilt seine Berufslaufbahn in zwei gleiche Teile. 16 Jahre hatte er an den Universitäten gelehrt, 16 Jahre bis zu seinem Tod 1694 war er an den Fürstenhöfen in Schweden und Brandenburg tätig. Freilich war er – wie dargelegt – auch schon als Universitätslehrer der Mann der Fürsten gewesen. Seine unmittelbare Anbindung an die Höfe entspringt seiner Enttäuschung über die Traditionalität der Universitäten. Umgekehrt sind seit der Festigung der National- und Territorialstaaten die Fürstenhöfe ein guter Nährboden für neue Entwicklungen, und als Neuerer fühlte sich Pufendorf da hingezogen. Die Fürsten nahmen mit dem beginnenden Merkantilismus die Förderung des Landes und der Wirtschaft durch gezielte Bevölkerungspolitik, Landgewinnung und Entwicklung von Handel und Industrie und mit dem beginnenden aufgeklärten Absolutismus die Sorge für die Wohlfahrt der Bürger[53] in die Hand. Mit der entstehenden Beamtenschaft schufen sie sich dafür die bewegende Kraft. Aus den Förderungsmaßnahmen ergab sich auch das Interesse für Bildung und neue wissenschaftliche Entwicklungen. Überall an den Höfen entstanden gelehrte Zirkel und wissenschaftliche Gesellschaften. Es sei nur erinnert an die Gründung der Royal Society 1662 in London[54], der Académie des Sciences 1666 in Paris und der Preußischen Akademie der Wissenschaften 1700 in Berlin[55]. Aber auch an kleineren Höfen sammelte sich die geistige Elite; Leibniz und Lessing etwa wirkten zeitweise am braunschweigischen Hof in Wolfenbüttel.

Pufendorfs Umzug an die Höfe ist auch die Konsequenz des Praxisbezugs seines Naturrechts. Er hatte immer betont, daß die allgemeinen vernunftabgeleiteten Normen des Naturrechts konkretisiert und differenziert werden müßten hinsichtlich der

53 Ein anschauliches Bild über die Fülle der Regelungen, die die Staaten dafür erlassen haben geben Hans Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München ²1980 und Franz-Ludwig Knemeyer, »Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts« in: *AöR* 92 (1967), 153 ff.

54 Sie nahm sich vor allem der Förderung der Naturwissenschaften an. Hier wurde u. a. an Harveys Blutkreislaufentdeckung weitergeforscht, wurden medizinische Operationen und Experimente durchgeführt, mit der Beschaffenheit von Werkstoffen experimentiert. Newton führte hier auch seine Gravitations- und Lichtexperimente vor. Welch ungeheures Interesse die Tätigkeit der Royal Society auch bei der wissenschaftlich nicht gebildeten Bevölkerung auf sich zog, beweist das Tagebuch (1660–1669) von Samuel Pepys, eines Beamten des Flottenamts (Stuttgart, Reclam 1980).

55 Die Gründung der Akademie steht im unmittelbaren Zusammenhang mit den gelehrten Zirkeln, die die Hugenotten nach der Vertreibung infolge der Aufhebung des Edikt von Nantes 1685 in Berlin bildeten. Dazu Sieglinde C. Othmer; *Berlin und die Verbreitung des Naturrechts in Europa*, Berlin 1970. Der erste Präsident der Akademie war Leibniz.

besonderen Beschaffenheit und historischen Situation des Staates, auf die der Fürst bei seinem Handeln Rücksicht nehmen muß. Da sich das Naturrecht den Realien der Politik geöffnet hatte[56], erkannten umgekehrt die Fürstenhöfe auch den Nutzen des Naturrechts für die Leitung des Staates und die Legitimation der Herrschaft besonders dort, wo eroberte Gebiete zu integrieren waren. Diese Konkretisierung des Naturrechts ist eines der wesentlichen Ziele seiner Historiographentätigkeit in Schweden und Brandenburg. Dazu brauchte er Einblick in die Archive, um die Aktionen und Motive des Handelnden am Maßstab des Naturrechts messen zu können. In die Niederungen des praktischen Handelns als Diplomat hat er sich aber trotz des Titels eines Geheimen Rats und gelegentlicher diplomatischer Gutachten[57] nicht begeben; dazu war er zu sehr Gelehrter. Auch aus dem politischen Ränkespiel und gesellschaftlichen Leben am Hof hat er sich weitgehend herausgehalten[58].

Der Ansatz zur Objektivität als Historiker

In den letzten Lebensjahren hat sich Pufendorf ausschließlich der Geschichtsschreibung gewidmet, was nicht heißt, daß er nicht schon vorher historisches Interesse gehabt hätte. Schon in der Reichsverfassungsschrift hat er das gründliche Studium der Geschichte des Deutschen Reiches als fundamental für die Beurteilung der Reichsverfassung bezeichnet. Auch bei der Konkretisierung und Differenzierung des Naturrechts hatte die Geschichte eine wichtige Funktion. In *De jure naturae et gentium* begegnen uns deshalb eine Fülle von Zitaten von Geschichte und Reiseberichten aus aller Welt.

Pufendorf hat sich in unvorstellbarer Besessenheit in die Arbeit gestürzt. Nur so sind die voluminösen Werke in der kurzen Zeit zustande gekommen. 1682 erschien die *Einleitung zu der Historie der vornehmsten Reiche und Staaten, so itziger Zeit in Europa sich befinden,* eine Staatenkunde, in der die einzelnen Staaten von ihrem Standpunkt aus durch die konstanten Faktoren ihrer Politik charakterisiert werden: Staatsinteresse, Sitten und Gebräuche, Potential von Menschen und Reichtümern. 1686 folgt die 26 (!) Bücher starke *Schwedische Reichsgeschichte von Gustav Adolf bis zur Abdankung von Königin Christina*[59]. 2 Jahre später waren die 7 Bücher der *Geschichte der Regierung Karl Gustavs*[60] fertig. Seit 1684 versuchte der Große Kurfürst Pufendorf abzuwerben, um sich den Ruhm seiner Regierungszeit verewigen zu lassen, aber Karl XI. ließ ihn nicht ziehen, da Pufendorf Einblick auch in

56 Das zeigt sich an der empirischen Überprüfung und Differenzierung der allgemeinen Prinzipien des Pufendorfschen Naturrechts mittels einer Fülle historischen Materials aus Geschichtschreibung und Reiseberichten aus aller Welt. Vgl. Denzer, aaO., (FN 22), 264 ff. und Zitatenauswertung: 333 ff.

57 Bekannt sind das erwähnte Gutachten über den Wildfangstreit für den Kurfürsten von der Pfalz und die *Dissertatio de occasionibus foederum inter Sueciam et Galliam* (1680) für den schwedischen König.

58 Vgl. Briefe an Thomasius v. 16. 9. 1688, an Landgraf Ernst v. Hessen-Rheinfels v. 18. und 28. 6. 1690, an König Karl XI. von Schweden v. 5. 8. 1691 und Brief von Pregitzer an v. Moller v. 29. 2. 1688, in: Varrentrapp, aaO. (FN 35), 33, 199, 207, 210. Ferner Briefe an Thomasius v. 25. 2. 1688, 18. 9. 1688, 10. 4. 1689 und 2. 9. 1690, in: Gigas, aaO. (FN 37), 13, 28 f., 37, 46 f.

59 *Commentariorum de rebus Suecicis libri 26 ab expeditione Gustavi Adolfi in Germaniam ad abdicationem uque Christinae.*

60 *De rebus a Carolo Gustavo Sueciae regis gestis commentariorum libri VII,* posthum erschienen Nürnberg 1696.

die geheimsten Stücke der schwedischen Archive hatte. Die Empörung über die Aufhebung des Edikts von Nantes 1685 bewegte Pufendorf schließlich, in brandenburgische Dienste zu treten. Ihn reizte die Aufgabe, dieselbe Epoche nun unter brandenburgischem Blickwinkel zu beschreiben. Bereits 1692 waren die 19 Bücher der *Geschichte der Regierungszeit des Großen Kurfürsten*[61] vollendet. In den zwei Jahren bis zu seinem Tod hinterließ er noch als Fragment 3 Bücher über die Regierungszeit Friedrichs III.[62]. Der Plan, für den Kaiser noch eine Geschichte des Türkenkriegs zu schreiben[63], blieb unausgeführt.

Pufendorf ist einer der ersten, wenn nicht der erste, der Geschichte durchgängig aus den Quellen der Archive schreibt. Um diese Leistung würdigen zu können, muß man sich die Entwicklung der Geschichtsschreibung kurz vergegenwärtigen. Erst in der Folge der Bodinschen Ablehnung der Vier-Reiche-Lehre (1566) hat sich auch in Deutschland eine profane Geschichtsschreibung von dem heilsgeschichtlichen Schema gelöst[64]. Hinzu kam dann das Interesse an fernen Ländern, das sich in den Reiseberichten niederschlug. Sie sind an den Tatsachen orientiert, aber mehr Erlebnisberichte als Geschichssdreibung. Wenige Jahre vor Pufendorf sind dann etwa bei Conring die Anfänge der Staatenkunde oder Statistik zu verzeichnen. Sie beschreibt die Einzelheit des Staates aus den Tatsachen, spannt die empirische Erfahrungssammlung aber noch zusammen mit der Frage der aristotelischen Politik nach dem guten Staat[65].

Über diese Ansätze zur modernen Geschichtsschreibung führt Pufendorf hinaus. Für ihn ist es die Aufgabe des Historikers, »aus den ursprünglichen Quellen die unverfälschte Wahrheit« zu überliefern; seine hervorstechende Tugend muß die »Wahrheitsliebe« sein. Er enthält sich deshalb penibel jeden eigenen Urteils und jeder Lobhudelei für seinen Auftraggeber, er wolle nicht »für einen kahlen flatteur passiren«[66]. Dies und die Aktenlage haben freilich zur Folge, daß seine Geschichtswerke eine spröde, langatmige Diplomatengeschichte in chronologischer Reihenfolge bleiben. Berichte über Zustand und Entwicklung des Landes, Portraits der Staatsmänner und der Beamtenschaft, Darstellungen über Funktionsweise und Entwicklung des Staatsapparats, über die Innenpolitik allgemein und innenpolitische Veränderungen fehlen. Dennoch, die wahrheitsgetreue Wiedergabe der Geschichte aus den Akten ist ein großer Schritt vorwärts zur historischen Objektivität. Dies ist erst dadurch möglich geworden, daß die Staaten ihre Außenpolitik zunehmend nicht mehr als Geheimpolitik, als in den Bereich der arcana imperii gehörig empfanden, sondern auf die Berechenbarkeit entsprechend der ratio status Wert legten[67] und deshalb die Archive für auserwählte Gelehrte öffneten.

61 *De rebus Friderici Wilhelmi Magni Electoris Brandenburgici commentariorum libri XIX*, veröffentlicht posthum Berlin 1695.
62 *De rebus gestis Friderici III. Electoris Brandenburgici*, erst 1784 in Berlin erschienen.
63 Brief an von Seilern v. 5. 3. 1690, in: Varrentrapp, aaO (FN. 35), 43 f.
64 Vgl. Adalbert Klempt, *Die Säkularisierung der universalhistorischen Auffassung. Zum Wandel des Geschichtsdenkens im 16. und 17. Jahrhundert*, Göttingen 1960.
65 Dazu Notker Hammerstein, *Jus und Historie*, Göttingen 1972, 97 ff.; Arno Seifert »Staatenkunde« in: M. Rassem/J. Stagl (H.), *Statistik und Staatsbeschreibung in der Neuzeit*, Paderborn 1980, 217 ff.
66 Briefe an Pregitzer v. 3. 10. 1691, Varrentrapp, aaO. (FN 35), 209 f. und an von Seilern v. 5. 6. 1690, Varrentrapp, 44; *Vorrede zu Commentariorum de rebus gestis Friderici Wilhelmi* (FN 61); Brief an Friese (nach 1688), in: Konrad Varrentrapp, »Briefe Pufendorfs an Falaiseau, Friese und Weigel«, in: *HZ* 73 (1894), 62.
67 Dazu Michael Stolleis, *Arcana imperii und Ratio status*, Göttingen 1980.

Pufendorfs Geschichtsschreibung ist aber nicht zur Objektivität im Sinne moderner Geschichtsforschung vorgedrungen, sie bleibt der Sicht des jeweiligen Staates und seiner ratio status verhaftet, und der Geschichtsschreiber handle »als öffentlicher Interpret der Taten und Neigungen des Herrscher oder Staates«[68]. Sie ist von keiner genuin historischen Intention, sondern von einer politischen im alten Sinn des Wortes: er fragt danach, wie ein Staat beschaffen und regiert sein muß, um angepaßt an die historische Lage, den Nationalcharakter und die Sachzwänge der Politik die überzeitliche Aufgabe des politischen Gemeinwesens zu erfüllen. Deshalb kommt Pufendorf in er *Einleitung zu der Historie der vornehmsten Reiche und Staaten in Europa* zu keiner überblickenden Beurteilung europäischer Geschichte, und aus dem gleichen Grund werden am Rande liegende Ereignisse ausgebreitet, wenn sie allgemeine politische Einsichten bringen, wie bei der Rechtfertigung der Glorious Revolution in der Geschichte Friedrichs III. Pufendorfs Geschichtsschreibung bleibt eingebunden in die Staatsräson des behandelten Staates, die für ihn eine objektive Größe ist; es gelang ihm, sie vom Odium des Unmoralischen zu befreien, das ihr die Streitschriften gegen Machiavelli angehängt haben[69].

Nachruhm und Vergessenheit

Pufendorf war schon zu Lebzeiten ein berühmter Mann. Alle seine natur- und staatsrechtlichen Werke haben unmittelbar nach ihrem Erscheinen ein lebhaftes Echo in ganz Deutschland, Schweden, der Schweiz und den westeuropäischen Staaten gefunden, zuerst im Briefwechsel unter Gelehrten (Conring, Böcler), dann in Rezensionen, Disputationen, Dissertationen und Streitschriften. Der Streit mit der lutherischen Orthodoxie hat seine Bekanntheit gesteigert, zumal er sich eindeutig gegen sie durchsetzen konnte[70].

Seine Werke, insbesondere *De officio hominis et civis,* werden seit den 80er Jahren des 17. Jahrhunderts den Vorlesungen über Moralphilosophie, Politik und Naturrecht in den philosophischen, später auch in den juristischen Fakultäten der meisten protestantischen deutschen Universitäten, teilweise erzwungen von den Studenten, zugrunde gelegt. Als unbestrittene Autorität tritt er neben Aristoteles und Grotius, ja löst sie teilweise ab[71]. Auch in Schweden hat er sich um dieselbe Zeit durchgesetzt[72]. Seit Ende des 17. Jahrhunderts wurde seine *De officio* auch als Schulbuch in den größeren Gymnasien benutzt. Im Laufe des 18. Jahrhunderts hat er vereinzelt auch Eingang in die Lehre an den katholischen Universitäten in Deutschland, vor allem aber an vielen europäischen Universitäten gefunden.

Seine Werke werden in ganz Europa gedruckt, aus dem Lateinischen in alle Kultursprachen übersetzt, kommentiert und den jeweiligen Erfordernissen angepaßt. Besondere Verdienste um die Verbreitung der Werke haben sich in Deutschland Christian Thomasius, im romanischen Raum Jean Barbeyrac erworben. Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts zählen wir 40 Auflagen von *De jure naturae et gentium,* 120

68 Brief an von Seilern v. 5. 6. 1690 (FN 66).
69 Dazu Roman Schnur (Hg.), *Staatsräson*, Berlin 1975.
70 Zur zeitgenössischen Diskussion um Pufendorf jetzt grundlegend: Fiammetta Palladini, aaO (FN. 43).
71 Nachweise bei Denzer, aaO. (FN 22), 317 ff. und ders.: »Samuel Pufendorfs Naturrecht im Wissenschaftssystem seiner Zeit« in: *Samuel von Pufendorf 1632–1982* (Symposion in Lund), Lund 1983 (im Druck).
72 Bo Lindberg, *Naturrätten i Uppsala 1635–1720*, Uppsala 1976.

Ausgaben von *De officio*, 30 Ausgaben der Reichsverfassungsschrift, über 60 Ausgaben der *Einleitung in die Geschichte Europas*. Aber auch die Werke zur schwedischen und brandenburgischen Geschichte haben mehrere Auflagen erlebt, die staatskirchen-rechtlichen Schriften teilweise über 10. Von einer solchen Verbreitung können heutige wissenschaftliche Werke nur träumen. Insbesondere *De officio* gehörte im 18. Jahrhundert zum Grundbestand der Bibliothek jedes Gebildeten in Europa[73].

In der Wirkungsgeschichte von Pufendorfs Naturrecht[74] muß man zwei Stränge unterscheiden. Mit seinen Lehren von den natürlichen Rechten des Menschen, des Gesellschafts- und Herrschaftsvertrags und der Herrschaftsbeschränkung hat er vor allem über die »Ecole romande du droit naturel« und die französische Aufklärung die Grundlegung des westlichen Verfassungsstaats beeinflußt. Für Locke und Blackstone in England, für Diderot, Rousseau und Montesquieu, der ihn besonders bewundert, in Frankreich, für Vattel und Burlamaqui in der Schweiz waren seine Bücher unentbehrlich, um die gelehrte Jugend zu erziehen. Durch die Vermittlung von Locke und John Wise hat er auf die Väter der amerikanischen Verfassung und Unabhängigkeitserklärung gewirkt.

Im Deutschen Reich hat er mit seiner Rechtssystematik und den Rechtsstaatsideen über Thomasius, Christian Wolff und die Fürstenerzieher in Österreich und Preußen die Naturrechtsgesetzbücher beeinflußt, mehr das »Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten« und die Vorläufer des »Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs« in Österreich, weniger letzteres selbst. Mit seinen Lehren vom starken, dem Naturrecht und der Vernunft verpflichteten Herrscher, von dessen Verpflichtung, für die Wohlfahrt der Bürger zu sorgen, von dem Zurücktreten der Herrscherperson hinter das Amt, von der Staatsräson und von den nicht zur Disposition des Staates stehenden Menschenrechten hat er wesentlichen Anteil an der Herausbildung des aufgeklärt-absolutistischen, rechtsstaatlich eingeschränkten Obrigkeits- und Wohlfahrtsstaats gehabt.

Im 19. Jahrhundert ist die Wirkung Pufendorfs wie des gesamten Naturrechts, vor allem in Deutschland, abgebrochen. Savigny und die Historische Rechtsschule ebenso wie der Historismus der Geschichtsschreibung kritisierten am Naturrecht die »bloß philosophische Moral« (Hugo) und die Abstraktheit der Rechtsregeln; an ihre Stelle sollte »die lebendige Anschauung der Rechtsinstitute in ihrem organischen Zusammenhang« (Savigny) treten. Außerdem brach die Tradition der praktischen Philosophie mit ihrer Trias Ethik, Politik, Ökonomik an den deutschen Universitäten anders als etwa in den USA ab, indem sich Teile daraus als selbständige empirische Fächer etablierten. Da das Naturrecht innerhalb dieser Tradition eine stärkere Berücksichtigung gefunden hatte als bei den Juristen, verstärkte das den Niedergang

73 Nachweise zur Verbreitung der Schriften bei Denzer, aaO. (FN 22), 359 ff. Auch in den Bibliotheken der Fürsten stand *De officio*, z B. in der Friedrichs II. von Preußen.

74 Nachweise zur Wirkungsgeschichte werden außer den in FN 70 und 71 genannten Stellen gegeben in: Denzer, aaO. (FN 22), 11 f., 26 ff.; ders., »Pufendorfs Naturrechtslehre und der brandenburgische Staat« in: Hans Thieme (Hg.), *Humanismus und Naturrecht in Berlin-Brandenburg-Preussen*, Berlin 1979, 71 f. (im selben Band auch Peter Baumgart, »Die Stellung Friedrichs des Großen zum Naturrecht», Alfred Dufour, »Ecole romande du Droit naturel«); ders.: Samuel Pufendorfs Naturrecht im Wissenschaftssystem seiner Zeit (FN 71): Krieger, aaO. (FN 1), 255 ff. und 301 f. Zur Geschichte des Naturrechts und der Rolle Pufendorfs darin: Hans Thieme, *Das Naturrecht und die europäische Privatrechtsgeschichte*, Basel ²1954; ders., »Die Zeit des späten Naturrechts« und »Die preußische Kodifikation« in: *Savigny Zeitschrift für Rechtsgeschichte*, German. Abt. 56 (1936), 202 ff. und 57 (1937), 355 ff.

des Naturrechts. Anders als die westeuropäischen Staaten und die USA kann Deutschland auch auf keine kontinuierliche liberal-demokratische Tradition zurückblicken, die die Wirkung Pufendorfs entlang der menschenrechtlich-verfassungsstaatlichen Traditionslinie neu hätte beleben können. Mit dem Dritten Reich hatte sich schließlich die Tradition des Obrigkeits- und Wohlfahrtsstaates endgültig diskreditiert, so daß der Rückgriff des modernen Sozialstaats auf den älteren Wohlfahrtsstaat, die sich in einer »echten Problemkongruenz« (Hans Maier)[75] treffen, und damit auf die Ideen Pufendorfs tabuisiert ist. Mangelndes Geschichtsbewußtsein in der Bundesrepublik tut sein übriges dazu, daß nicht einmal der 350. Geburtstag Pufendorfs zu seinem Gedenken Anlaß gegeben hat. Die Universität Heidelberg hätte Grund genug gehabt, sich ihres berühmten Mitglieds zu erinnern, wie es das schwedische Lund eindrucksvoll getan hat. So ist Pufendorf heute in Deutschland praktisch vergessen, wohingegen in der angelsächsischen Welt seine Naturrechtswerke 1927 und 1934 neu aufgelegt wurden.

Auf seiner Grabplatte in der Nikolaikirche in Berlin wird er gerühmt: »fama per totum orbem volitat«. Dieser Adler seines Weltruhms wurde schon zu seinen Lebzeiten von den in der Tradition erstarrten Universitäten bedrohlich als ihr Aasgeier angesehen. Heute wird man angesichts seines Vergessenseins feststellen müssen, daß diesem Adler alle äußeren Bedingungen, die Lüfte fehlen, in die allein er sich erheben kann. Man hätte Pufendorf ein geschichts- und traditionsbewußteres Vaterland wünschen mögen.

Zusammenfassung

Samuel Pufendorf (1632–1694) kam als bürgerlicher Aufsteiger unweigerlich mit dem erstarrten traditionalen Universitätssystem in Konflikt und wandte sich den dem Neuen aufgeschlossenen fürstlichen Höfen zu. Bürgerliches Selbstbewußtsein und Anerkennung der historischen Rolle der Territorialfürsten äußerten sich in seinem Naturrecht in der Ambivalenz von Obrigkeit und Menschenrecht, in seiner Geschichtsschreibung in der Ambivalenz von Hofhistoriographie und Streben nach historischer Objektivität. Ebenso ambivalent war seine Wirkung auf den westlichen Verfassungsstaat und den deutschen aufgeklärt-absolutistischen Obrigkeitsstaat. Seine Bekanntheit ist heute in den angelsächsischen Ländern größer als in Deutschland.

Summary

As an ascendant bourgeois, Samuel Pufendorf (1632–1694) necessarily came into conflict with the conservative universities and turned to the progressive courts. The self-confidence of the bourgeois and the emphasis on the historical role of the territorial princes induced the ambiguity of his natural law between reverence for authority and human rights as well as the ambiguity of his historiography between court historiography and trend to historical objectivity. Therefore he influenced the western constitutionalism and the German enlighted absolutism. Today, he is better known in the Anglo-Saxon world than in Germany.

75 Hans Maier, »Zur Frühgeschichte des Rechtsstaats in Deutschland« in: *Neue Politische Literatur* 1962, Sp. 233 ff. Vgl. auch: ders., »Zur Genesis des Obrigkeitsstaates in Deutschland« in: *Stimmen der Zeit* 174 (1964), 18 ff.; ders., »Die Lehre der Politik an den deutschen Universitäten vornehmlich vom 16. bis 18. Jahrhundert« in: D. Oberndörfer (Hg.), *Wissenschaftliche Politik*, Freiburg 1962, 59 ff.; ders., *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre* (FN 53).

TRADITIONELLE UND NEUE ASPEKTE POLITISCHER SOZIOLOGIE

Von Arno Waschkuhn

Der Berliner Parteien- und Legitimationforscher Rolf Ebbighausen hat in einer (seinem Lehrer Otto Stammer gewidmeten) Studie[1] den anspruchsvollen, insgesamt aber wenig überzeugenden Versuch unternommen, eine Bestandsaufnahme und Standortbestimmung der *politischen Soziologie* als einer inzwischen durchaus eigenständigen Disziplin vorzunehmen, wobei er den Zusammenhang von Gesellschaftsstruktur und Herrschaftsordnung als konstitutiv erachtet und eine stete »Überprüfung von Selbstverständnissen« innerhalb der politisch-soziologischen Diskussion, Analyse und Reflexion als überragendes Forschungsleitprinzip ansieht. Seine Sympathie gilt insbesondere der von Stammer proponierten »gegenwartsbezogenen Demokratieforschung« mit der doppelten Aufgabenstellung: »einmal die Analyse des ... konkreten Struktur- und Wirkungszusammenhangs der gesellschaftlichen, politischen und ideologischen Kräfte; zum anderen ..., in Verbindung mit den Ergebnissen dieser Untersuchung, die Analyse der Voraussetzungen und der Konsequenzen der Einführung einer *sozialen Demokratie,* einschließlich der Anforderungen, die eine derartige Aufgabe an alle am Zustandekommen dieses neuen Typus beteiligten Kräfte stellt«. Man kann daher von einer praxisbezogenen *und* normativen Ausrichtung sprechen, insofern Demokratie nicht nur »ein formales Reglement der politischen Willensbildung« sein könne, vielmehr »inhaltliche, gesellschaftliche Zielsetzungen« einschließe und damit auch die Frage nach den »philosophischen Prämissen« erfordere, d. h. »das Wertproblem der Demokratie ist in keinem Fall eliminierbar«[2].

Vor dieser Komplexität der Problemstellung steht die politische Soziologie von Anfang an, sie weist schon deswegen eine Vielzahl konkurrierender und kontroverser Konzeptualisierungsversuche auf. Ohne hierauf in wissenschaftshistorisch-problemgeschichtlicher Weise näher eingehen zu können – Ebbighausen behandelt einige exemplarische Positionen anhand von Marx, Ostrogorski, Michels, Max Weber, Hilferding, Heller, Landshut, Neumann, Flechtheim, Habermas, Offe u. a. –, läßt sich für die Situation heute festhalten, daß im Zuge der »Massendemokratisierung« (oder »Vergesellschaftung des Staates«) die Funktions- und Strukturprobleme westlicher Demokratien sich vor allem auf folgende Fragestellungen und Problemkreise beziehen lassen: Sachverstand und Führung, politische Entscheidungskompetenz und Durchsetzungsfähigkeit, Selektion und Elitenbildung, Tendenzen der Bürokratisierung und Oligarchisierung im demokratischen Parteienstaat[3]. Ausgehend von der »Krisendiskussion in den siebziger Jahren« (trotz eines breiten politischen Basiskonsenses inner-

1 Rolf Ebbighausen, *Politische Soziologie. Zur Geschichte und Ortsbestimmung,* Opladen 1981.

2 Ebd., S. 13 f. nach: Otto Stammer, *Politische Soziologie und Demokratieforschung,* Berlin 1965, S. 55 ff. (Hervorhebung von mir, A. W.).

3 Vgl. Ebbighausen, aaO., S. 17 und öfter.

halb der Wahlbevölkerung) und einer modifizierten Marx-Rezeption, die nach den sechziger Jahren erneut einsetzte und teilweise besser geleistet wurde, ist das Legitimationsproblem oder (anders gewendet) die Frage der »Regierbarkeit« zu einem »Dauerthema« der politischen Soziologie avanciert, für das Ebbighausen die folgenden realsoziologischen Forschungsdefizite mitverantwortlich macht: die Beschränkung auf formale Verfahrensregeln, so daß von einem »lag« historisch-empirischer Forschung ausgegangen werden könne; das diffuse oder undifferenzierte Reden über »Systemgrenzen« und/oder politisch-administrative »Handlungsspielräume«; die weithin unreflektierte Prädominanz »politikökonomischer Ansätze«. Demgegenüber kann noch immer eine »relative Autonomie des bürgerlichen Staates« vorausgesetzt werden, die mit einer entsprechenden (und in aller Regel bei Verwendung dieses Terminus abschätzig gemeinten) »Massenloyalität« korrespondiert.

Ebbighausen führt kritisch an, daß es sich bei den meisten großangelegten Konstrukten und Modellvorstellungen um »vorschnelle Verallgemeinerungen« oder »theoretische Vereinseitigungen« handelt[4], gleichwohl heißt er die Verlaufsrichtung bzw. den »mainstream« der politischen Soziologie allgemein für gut, wofür keine nähere Begründung geliefert wird, es sei denn, man hält sein Eintreten für eine »skeptizistische Restriktionsforschung« schon dafür. Die Ansätze zu einer »materialistischen Staatstheorie« jedenfalls überzeugen schon deswegen nicht, weil sie auf den »Staat« konzentriert bleiben, die gesamtgesellschaftlichen Problemzusammenhänge aber in eklatanter Weise oder chronisch vernachlässigen[5]. Die bis vor kurzem noch unbestrittene These der »Elastizität des bestehenden Systems etablierter Parteien« mit systemstabilisierenden Funktionen ist neuerdings zu relativieren aufgrund des Anwachsens milieuspezifischer »neuer sozialer Bewegungen«[6]. Die »Gegengesellschaft« genießt ge-

4 Ebd., S. 178.

5 Hierauf hat die jüngste (Neo)Korporatismus-Diskussion eine vorläufige Antwort zu geben versucht. Siehe hierzu u. a.: Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze (H.), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus*, Opladen ²1981; U. v. Alemann (H.), *Neokorporatismus*, Frankfurt/New York 1981; Klaus von Beyme, »Der Neo-Korporatismus und die Politik des begrenzten Pluralismus in der Bundesrepublik« in: Jürgen Habermas (H.), *Stichworte zur »Geistigen Situation der Zeit«*, Bd. 1 Frankfurt/M. 1979, S. 229–262; Reginald J. Harrison, *Pluralism and Corporatism. The Political Evolution of Modern Democracies*, London 1980; R. G. Heinze, *Verbändepolitik und »Neokorporatismus«. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen*, Opladen 1981; Beat Hotz, »Korporatismus. Neues Thema der Politikwissenschaften« in: *Universitas* 36 (1981), 623 ff. Philippe C. Schmitter/Gerhard Lembruch (H.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills u. a. 1979; Zeitschrift für Parlamentsfragen 10 (1979), H. 4 (Neokorporatismus).

6 Vgl. in diesem Kontext insbesondere: Heidrun Abromeit, »Parteiverdrossenheit und Alternativbewegung« in: *Politische Vierteljahresschrift* 23 (1982), 178–198; Samuel H. Barnes / Max Kaase et al., *Political Action*, Beverly Hills/London 1979, Hartmut Bossel, *Bürgerinitiativen entwerfen die Zukunft*, Frankfurt/M. 1978; Karl-Werner Brand, *Neue soziale Bewegungen*, Opladen 1982; Peter Glotz, *Die Beweglichkeit des Tankers*, München 1982; Bernd Guggenberger, *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie*, Stuttgart u. a. 1980; Wolf-Dieter und Connie Hasenclever, *Grüne Zeiten. Politik für eine lebenswerte Zukunft*, München 1982; Kai Hildebrandt / Russell J. Dalton, »Die neue Politik. Politischer Wandel oder Schönwetterpolitik?« in: M. Kaase (H.), *Wahlsoziologie heute* (= Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), H. 2/3), Opladen 1977, S. 230–256; Walter Hollstein, *Die Gegengesellschaft*, Bonn ⁴1981; Joseph Huber, *Wer soll das alles ändern? Die Alternativen der Alternativbewegung*, Berlin 1980; Ronald Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton 1977; Helmut Klages/Peter Kmieciak (H.), *Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel*, Frankfurt/M. / New York ²1981; Peter Cornelius Mayer-Tasch, *Die Bürgerinitiativbewegung*, Reinbek b. Hamburg ⁴1981; Jörg R. Mettke (H.), *Die*

genüber der »Mehrheitsgesellschaft« eine gesteigerte publizistische Aufmerksamkeit nebst deutlichen Überbordungseffekten.

Daneben verblaßt in aktueller Sicht die Frage nach den »innerparteilichen Gruppierungen« innerhalb der Volksparteien, wie sie Ferdinand Müller-Rommel für die SPD (seit 1969 bis 1980) analysiert hat[7]. Dennoch sind seine empirisch-deskriptiven Untersuchungsergebnisse (unter Hinzunahme eigener Interviews als sog. »Expertengespräche«) für die *Parteiensoziologie* durch die Aufstellung von »Variablenkatalogen« informativ, parteientheoretisch gehaltvoll und problemanregend. Die *»Faktionalismusforschung«* bildet darüber hinaus seit rund zehn Jahren den Schwerpunkt angloamerikanischer Untersuchungen, wobei es indes auch hier an »übergreifenden, generalisierenden Aussagen mangelt«[8].

Müller-Rommel spart, da er sich auf informelle Gruppierungen konzentriert, die berufsspezifischen und interessenpluralistischen Arbeitsgemeinschaften in der SPD (so auch die AG der Jungsozialisten) aus und behandelt als Fallbeispiele (auf Bundesebene) die »Kanalarbeiter«, den »Kurt-Schumacher-«, »Godesberger-« und »Vogel-Kreis« sowie die »Fritz-Erler-Gesellschaft« auf dem »rechten« Parteiflügel, den »Frankfurter-«, »Tübinger-«, »Leverkusener Kreis« sowie die »Gruppe der 16. Etage« auf der »linken« Seite des parteilichen Binnenspektrums. Der gewählte Zeitraum ist zudem deswegen von Interesse, weil die SPD nach siebzehnjähriger Oppositionszeit erstmals an der Regierung beteiligt war und gleichzeitig eine starke soziokulturelle Umschichtung ihrer Mitglieder erfahren hat. Ohne hier die einzelnen Organisationsprinzipien, Instrumentarien und Techniken wie Initiationsrituale aufzei-

Grünen. Regierungspartner von morgen? Reinbek b. Hamburg 1982; Joachim Raschke, »Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien« in: Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, Nr. B 36/80 vom 6. September 1980, 23–45; ders., »Politischer Paradigmenwandel in den westlichen Demokratien« in: *Thomas Ellwein* (H.), *Politikfeld-Analysen 1979*, Opladen 1980, S. 284–299; Joachim Raschke (H.), *Bürger und Parteien*, Opladen 1982; Rainer-Olaf Schultze, »Nur Parteiverdrossenheit und diffuser Protest? Systemfunktionale Fehlinterpretationen der grünen Wahlerfolge« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 11 (1980), 292–313; Arno Waschkuhn, »Wertwandel als Zukunftsentwurf« in: *Die Mitarbeit* 29 (1980), 211–229; Karl Ernst Wenke / Horst Zilleßen (H.), *Neuer Lebensstil – verzichten oder verändern? Auf der Suche nach Alternativen für eine menschlichere Gesellschaft*, Opladen 1978.

7 Ferdinand Müller-Rommel, *Innerparteiliche Gruppierungen in der SPD. Eine empirische Studie über informell-organisierte Gruppierungen von 1969–1980* (Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung 23), Opladen 1982. Zur innerparteilichen Demokratie siehe ferner: Michael Th. Greven, *Parteien und politische Herrschaft. Zur Interdependenz von innerparteilicher Ordnung und Demokratie in der BRD*, Meisenheim am Glan 1977, S. 265 ff.; Wolfgang Jäger, »Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation« in: ders. (H.), *Partei und System*, Stuttgart u. a. 1973, S. 108–151; Herbert Kühr, »Theorie und Praxis innerparteilicher Demokratie« in: *Neue Politische Literatur* 21 (1976), 41–57; Richard Löwenthal, »Parteienwettbewerb und innerparteiliche Demokratie« in: *Merkur* 35 (1981), 953 ff.; Ulrich Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie*, Königstein/Ts. 1981; Joachim Raschke, *Innerparteiliche Opposition*, Hamburg 1974; ders., *Organisiserter Konflikt in westeuropäischen Parteien*, Opladen 1977; Hans See, *Volkspartei im Klassenstaat oder Das Dilemma der innerparteilichen Demokratie*, Reinbek b. Hamburg 1972; Sylvia und Wolfgang Streeck, *Parteiensystem und Status quo*, Frankfurt/M. 1972; Helmut Trautmann, *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, Berlin 1975; Rudolf Wichard, *Parteien in der Demokratie*, Hildesheim/New York 1977, S. 61 ff.; Elmar Wiesendahl, *Parteien und Demokratie*, Opladen 1980, S. 261 ff.; Bodo Zeuner, *Innerparteiliche Demokratie*, Berlin 1970.

8 Müller-Rommel, aaO., S. 9.

gen zu können, mit denen die untersuchten Faktionen parteiintern agierten, um ihre politischen Ziele und Absichten durchzusetzen, ist mit dem Autor festzuhalten, daß vor allem der »self-recruitment-process« von Faktionsmitgliedern bzw. die »door-opening-power« ihrer Exponenten insgesamt eher *integrativ-funktionale* Auswirkungen hatten und spektakuläre »Abspaltungen« verhindern konnten (mit der allerdings nur temporären Ausnahme der »Fritz-Erler-Gesellschaft« bzw. der ad hoc-Gruppierung des »Fritz-Erler-Kreises« innerhalb der Bundestagsfraktion). Die materialreiche Arbeit läßt des weiteren als vorsichtige oder tentative Verallgemeinerungen zu:

- »Je mehr Anhänger einer richtungspolitischen Faktion in relevanten Spitzenpositionen personell vertreten sind, um so günstiger sind die Voraussetzungen einer inhaltlich politischen Einflußnahme«[9],
- Parteifaktionen können eine Interessenartikulations- und Interessenselektionsfunktion übernehmen, die ansonsten im parteipolitischen »Problemhaushalt« vernachlässigt wird (oder würde),
- informelle Gruppierungen können die politische Karriere einzelner Politiker fördern bzw. hemmen und erfüllen dadurch Rekrutierungsfunktionen,
- informell-organisierte Faktionen »haben immer dann widersprüchliche Funktionen, wenn sie während eines Wahlkampfes öffentlich in Erscheinung treten«[10],
- »sowohl der innerparlamentarische Lobbyismus als auch die innerfraktionelle Oligarchisierung und Hierarchisierung, abgestuft nach apparativer und informativer Ausstattung der Funktionsträger, fördert die Entstehung von informell organisierten Faktionen innerhalb einer Parlamentsfraktion«[11],
- »der Faktionalismus innerhalb einer Parlamentsfraktion wird intensiviert, wenn überdurchschnittlich viele neue Politiker, die nicht zur innerfraktionellen Mehrheitsgruppe zählen, ins Parlament einziehen«[12],
- »kann eine Faktion für sich in Anspruch nehmen, als legitime innerparteiliche Interessenvertretung von wichtigen, sozialen Großgruppen zu fungieren, deren politische Forderungen aus wahlstrategischen Überlegungen von der Parteiführung berücksichtigt werden müssen, dann ist nicht damit zu rechnen, daß die Partei mit administrativen Sanktionen gegen die Faktion reagiert«[13],
- »Regierungsparteien verfügen in aller Regel über quantitativ mehr Faktionen als Oppositionsparteien«[14],
- »informell organisierte Faktionen besitzen relativ ausgeprägte oligarchische Kommunikationsstrukturen, was dazu führt, daß lediglich ein engerer Kreis einer ›Faktionselite‹ die organisatorische Planung und die inhaltliche Richtung der Gruppenziele sowie die strategischen Mittel zur Durchsetzung von faktionsintern formulierten Forderungen festlegt«[15],
- »wachsender innerparteilicher Faktionswettbewerb führt notwendigerweise zu ›Faktionskorporatismus‹«[16],

9 Ebd., S. 209.
10 Ebd., S. 257.
11 Ebd., S. 262.
12 Ebd.
13 Ebd., S. 263.
14 Ebd.
15 Ebd., S. 264.
16 Ebd., S. 265.

- »eines der wichtigsten Ziele von informell-organisierten Gruppierungen besteht darin, die einmal erworbenen Machtpositionen zu halten bzw. neue, strukturell relevante Machtpositionen zu erwerben«[17],
- »die faktionsinterne Kommunikation hat die Funktion, sowohl die politischen Aktionen von informellen Gruppierungen zu koordinieren als auch den einzelnen Anhängern einen emotionellen und sozialen Rückhalt zu verschaffen«[18].

Das Fazit von Müller-Rommel lautet, »daß innerparteiliche Gruppierungen (zumindest in der SPD seit 1969) ein stabilisierendes Element in der binnenstrukturellen Entwicklung der Partei waren ... Eine partei-dysfunktionale Wirkung der relevanten, informell-organisierten Gruppierungen in der SPD auf Bundesebene ließ sich insgesamt nicht nachweisen«[19].

Auf die deutsche Vergangenheit in gesellschaftshistorischer Sicht bezogen sind drei von Hans-Gerd Jaschke, Jérôme Vaillant und Siegfried Bethlehem vorgelegte Arbeiten, die sich mit der sozialen Basis und sozialen Funktion des Nationalsozialismus befassen, im Problemzusammenhang »Kommunikation und Politik« die Zeitschrift *Der Ruf* (1945–1949) behandeln sowie in vergleichender Perspektive die Heimatvertreibung, DDR-Flucht und Gastarbeiterzuwanderung analysieren[20].

Jaschke knüpft an die »bonapartismustheoretische Deutungstradition« an, »die den Faschismus staatstheoretisch als extreme Form einer Verselbständigung von Politik im Kapitalismus zu begreifen suchte«, wobei er »durch theoriegeschichtliche Rekonstruktion und sozialgeschichtlich-empirische Darstellung« insbesondere klären helfen will, »welchen Beitrag die Bonapartismusanalysen zur Theorie des Faschismus geleistet haben und welche Aussagekraft ihren Kategorien beizumessen ist«[21]. In einem ersten Teil werden die argumentativen Topoi der Bonapartismustheorie in Form eines kritischen Literaturberichts herausgearbeitet, in einem zweiten die politischen Dispositionen von Teilen des Großkapitals in der Endphase der Weimarer Republik anhand einer Auswertung von Verbandszeitschriften des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, des »Langnam-Vereins« und des Vereins zur Wahrung der Interessen der chemischen Industrie erschlossen, während der dritte Teil den Anteil des »Kleinbürgertums« an der NS-Machteinsetzung zum Thema hat.

Der zur Zeit der Studentenbewegung neuerlich aufgekommene bonapartismustheoretische Deutungsstrang geht auf Marx und Engels zurück[22], der »Paradigmacharakter« ihrer Frankreich-Schriften wurde vor allem von August Thalheimer, Leo Trotzki und Otto Bauer dargetan, deren Ansätze wiederum wurden (in teilweise

17 Ebd., S. 265 f.
18 Ebd., S. 266.
19 Ebd., S. 266 f.
20 Hans-Gerd Jaschke, *Soziale Basis und soziale Funktion des Nationalsozialismus. Studien zur Bonapartismustheorie* (Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung 25), mit einem Vorwort von Eike Hennig, hersg. vom Institut für historisch-sozialwissenschaftliche Analysen (IHSA), Opladen 1982; Jérôme Vaillant, *Der Ruf. Unabhängige Blätter der jungen Generation (1945–1949). Eine Zeitschrift zwischen Illusion und Anpassung* (Kommunikation und Politik Bd. 11), mit einem Vorwort von Harold Hurwitz, München/New York/Paris 1978; Siegfried Bethlehem, *Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland* (Geschichte und Gesellschaft. Bochumer Historische Studien, hrsg. von Winfried Schulze, Bd. 26), Stuttgart 1982.
21 *Jaschke*, aaO., S. 4.
22 Insbesondere Marxens »Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte« (1852).

»euphorischer Überschätzung«) fortgeführt von modernen Autoren wie u. a. Axel Kuhn, Niels Kadritzke und Annette Leppert-Fögen. Die hier verwendeten konstitutiven Begrifflichkeiten (»Klassengleichgewicht«, »Verselbständigung«, »Kleinbürgertum«), von Jaschke zu einem »Forschungsdesign« verarbeitet[23], werden konkretisiert im Blick auf die »historische Bereitschaft großindustrieller Interessengruppen, ihre politische zugunsten ihrer sozialen Herrschaft aufzugeben«[24] und führen den Autor zu einer ersten Korrektur des bonapartismustheoretischen Argumentationsmodells[25], insofern die Disposition großindustrieller Eliten (bzw. ihre »Willensqualitäten«) in Richtung auf eine Aufgabe ihrer *politischen* Macht zugunsten der Stabilisierung *sozialer* Herrschaft (»Verselbständigungstheorem«) empirisch angezweifelt werden muß: »Die bonapartismustheoretische Formel von den sich gegen den Sozialismus verteidigenden, deshalb darauf reagierenden und zur Flucht in den Faschismus bereitwilligen ›herrschenden Klassen‹ ist irreführend«, denn »entscheidende Teile der Großindustrie empfanden die Bedrohung ihrer gesellschaftlichen Verfügungsgewalt und der kapitalistisch verfaßten gesellschaftlichen Struktur weniger durch den Faktor ›Arbeiterbewegung‹ als durch die in ihren Augen systemgefährdende Ausmaße annehmende Wirtschaftskrise[26].« Darüber hinaus waren die industriellen Eliten »keineswegs bereit, ihre politische Herrschaft ›aufzugeben‹« (handling political power over to the fascists), wenngleich eine »Hoffnung auf faschistisch wiederhergestellte profitable Produktionsbedingungen« durchaus vorherrschte[27]. Jedoch, »daß dadurch *auch* die Zerschlagung der Arbeiterbewegung an die politischen Instanzen objektiv delegiert wurde, ist in den Augen der Eliten eher systembedingte unvermeidliche Notwendigkeit denn wichtigstes, aus dem Gefühl revolutionärer Bedrohtheit resultierendes Primärziel«[28].

Eine zweite Konkretisierung nimmt Jaschke hinsichtlich des »Kleinbürgertums« als Massenbasis der faschistischen Bewegung vor[29]. Dahinter steht die grundsätzliche Frage, was eigentlich die nationalsozialistische Massenbewegung »in Bewegung« hielt. (Im übrigen zeigt sich in diesem Kontext in aller Deutlichkeit, wie problematisch es ist, heute weithin unreflektiert und historisch unangemessen von der Studenten-, Bürgerinitiativ- oder Friedens*bewegung* zu sprechen.) Die Massenhaftigkeit der faschistischen Bewegung in Deutschland ist durch »formalsoziologische Angaben«, so der Verf., nicht zu erklären: »Wenn man davon ausgeht, daß soziale Bewegungen in Permanenz die bestehenden sozialen Verhältnisse transzendierende Weltbilder entwerfen und kritisch gegen die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse wenden, dann kann dieser Prozeß nicht mehr aus empirischen Aggregatdaten unmittelbar abgeleitet werden[30].« In interdisziplinärer Weise hinzutreten müssen sozialpsychologische Erklärungsversuche und hermeneutische Ansätze; denn die Gründe exemplarischer Verkehrsformen der NS-Bewegung »können von Wahlsoziologien, Programmanalysen und Untersuchungen institutionalisierter Entscheidungsprozesse allein nicht eingeholt werden.« Das bedeutet für Jaschke: »Die Erforschung der kleinbürgerlichen

23 Vgl. das Schaubild in *Jaschke*, aaO., S. 66.
24 Ebd., S. 68 ff.
25 Ebd., S. 124 ff.
26 Ebd., S. 125.
27 Ebd., S. 128 f.
28 Ebd., S. 129.
29 Ebd., S. 134 ff.
30 Ebd., S. 135.

Massenbasis der NS-Bewegung befindet sich besonders in bezug auf die Analyse von individuellen und kollektiven Handlungs- und Interaktionsdimensionen erst am Anfang[31].« Die zwischenmenschlichen Beziehungen des Alltags mit stimulierendem Öffentlichkeitscharakter im Rahmen von »Faschisierungsprozessen« sind somit das eigentliche politisch-soziologische Forschungsproblem. Der Autor geht einen bemerkenswerten Weg, indem er themenzentrierte Sekundäranalysen bereits vorgelegter Detailuntersuchungen vornimmt und diese für sein Vorhaben neu anordnet und bewertet. Aufgrund dieser Evaluierungen kommt er zu weiteren Korrekturen der von ihm durchgängig traktierten bonapartismustheoretischen Argumentationsmodelle. Es ist daher Eike Hennig zuzustimmen, wenn er ausführt: »Die entsprechende Sekundäranalyse vorhandener Lokal- und Regionalanalysen über die Faschisierungsprozesse im Deutschland der Weltwirtschafts- und Agrarkrise stellt den wichtigsten Teil der Arbeit dar – ein Teil, der ›Schule‹ machen sollte[32].«

Einige der Resultate und Erkenntnisse seien hier kurz angeführt:

- analytisch auseinanderzuhalten ist die NSDAP als »Partei« (Makroebene) und als »Bewegung« (Mikroebene),
- seitens der NSDAP angestrebt und zu einem großen Teil erreicht wurde eine (vermeintliche) Interessenvertretung des »ganzen« Volkes (»Schein-Sozialismus« mit »pseudoreligiösen Elementen«),
- prädominant sind Elemente eines »historischen Sendungsbewußtseins« aufgrund von »Heroisierungen der Vergangenheit«, die, wechselseitig vermittelt, in Massenveranstaltungen »anschaulich« gemacht wurden,
- die »Massenhaftigkeit der Bewegung« drückt sich in visuellen und interaktionistischen Formen aus und zielt ab auf einen »aktivistischen Kern« innerhalb eines subjektiven Bedürfnisses nach Solidarität, das entsprechend »eingebunden« wird durch das Versprechen von »Höherwertigkeit«, darüber hinaus durch bildliche oder symbolische Manifestationen in Aufzügen und Feiern positiv verstärkt wird und bestimmte »Hoffnungen« suggeriert,
- kontrafaktisch muß also diese »kleinbürgerlich« basierte »Bewegung« über sich selbst hinausweisen, um gesamtgesellschaftlich mobilisierend zu wirken,
- entscheidend war der Einsatz neuer Kommunikationstechniken zu Propagandazwecken, die die »herkömmlichen« Feindbilder (Juden, Kommunisten) zusätzlich aufbauten und verfestigten,
- will man einem klassentheoretischen Ansatz der NS-Massenbewegung jedoch nicht folgen, so bleibt es für die Faschismusdiskussion weiterhin angebracht, danach zu fragen, »warum und wodurch der Faschismus im Alltagsleben der Menschen vor 1933 eine größere Faszination haben konnte als bürgerliche und sozialistisch geprägte Lebenszusammenhänge«[33].

»Die Möglichkeiten, die 1945 im Augenblick der Niederlage bestanden, eine demokratische Erneuerung von gesellschaftlichen Strukturen, politischen Institutionen und der Nationalkultur der Deutschen einzuleiten, ließen sich nur in Gestalt eines interaktiven Prozesses verwirklichen oder verhindern, in dem Siegermächte, Gegner des NS-Regimes, politisch unbelastete oder ›minderbelastete‹ Fachleute und In-

31 Ebd., S. 138.
32 Eike Hennig, »Nationalsozialismus ist Bewegung und System: Zur Rekonstruktion einer Theorietradition und zur Konstruktion eines herrschaftssoziologischen Konzepts«, Vorwort zu Jaschke, aaO., S. VIII–XVI, XIV.
33 Ebd., S. 244.

teressengruppen des besiegten Volkes mit- und gegeneinander agierten. Dieser Prozeß vollzog sich in einer zersprengten Klassengesellschaft, unter der Herrschaft von Militärregierungen und war ein außerordentlich komplexer Vorgang. Denn im Nachkriegsdeutschland wurde die Demokratisierung zweifellos durch eine erzwungene Anpassung der Rehabilitierten an Besatzungsmächte erschwert, deren unterschiedliche Demokratievorstellungen und politische Intentionen sich nicht allein in einem Ost-West Gegensatz äußerten; ebenfalls systembedingt fiel in allen ›vier‹ Besatzungszonen die Politik der Besatzer ... verschiedenartig aus.«[34] So umreißt Harold Hurwitz allgemein die Rahmenbedingungen der Monographie von Vaillant, die Münchener Zeitschrift *Der Ruf* betreffend.

Diese Zeitschrift hatte jedoch bereits einen Vorgänger, nämlich den *Ruf* als Zeitung der deutschen Kriegsgefangenen in den Vereinigten Staaten (März 1945–April 1946), die im Zeichen des Umerziehungsprogramms stand. Der US-*Ruf* hatte dabei gegen eine in den Lagern dominierende nationalsozialistische Gesinnung (mit geheimer Lagergestapo und Femegerichten) anzukämpfen. Hierauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, obwohl Vaillant – wie in seiner gesamten Arbeit – höchst interessante, ja faszinierende Einblicke (vor allem in die kommunikationspolitische Materie) bietet[35]. Die Untersuchung ist daher sehr zu Recht ins Deutsche übersetzt worden.

Der *Münchener Ruf* war von der amerikanischen Militärregierung als Fortsetzung des *Kriegsgefangenen-Ruf* konzipiert worden, auch die Redakteure waren größtenteils identisch. Zu ihnen zählten insbesondere Hans Werner Richter und Alfred Andersch, die später die »Gruppe 47« gründeten. Ihre Redaktionsleistung wird von Vaillant eher negativ beurteilt und akzentuiert[36]. Der *Münchener Ruf* nämlich hatte unter der Ägide von Andersch und Richter die Haltung einer deutschen Opposition eingenommen, war von einem tiefen Mißtrauen gegenüber politischen Parteien durchdrungen sowie in europäischer Perspektive dem »sozialistischen Humanismus« verpflichtet, der zugleich den Ost-West-Gegensatz aufheben sollte im Sinne einer Synthese. Mit dem Anwachsen des »Kalten Krieges« und unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen kann es daher nur wenig überraschen, daß es im April

34 *Horwitz*, Vorwort zu *Vaillant*, aaO., S. VIII–XII, VIII.

35 Siehe *Vaillant*, aaO., S. 3–47.

36 Die Schlußfolgerung Vaillants (ebd., S. 190 f.) lautet: »Ihre Verherrlichung der jungen Generation und ihr Glaube, das Deutschland der Zukunft könne nur demokratisch, europäisch und sozialistisch sein, weil eine andere Lösung in ihren Augen mit einer Katastrophe gleichzusetzen wäre, haben sie daran gehindert, die Nachkriegswirklichkeit so zu sehen, wie sie war, und Änderungen in der Weltpolitik wahrzunehmen, die ihre Hoffnung auf einen Ausgleich zwischen Ost und West sehr früh gedämpft hätten. A. Andersch und H. W. Richter waren nicht so sehr Journalisten als vielmehr politische Laien. Sie resignierten, als sie feststellen mußten, daß sich Deutschland und die Welt draußen nicht nach ihren eigenen Wunschvorstellungen entwickelten. An ihrer Resignation fehlt sicherlich nicht das Tragische der Ohnmächtigen. Nur sie saßen zwischen den Stühlen nicht wie manche Intellektuelle, weil sie es sich so überlegt hatten, sondern weil sie dilettantisch in der Politik vorgegangen waren und kein echtes politisches Alternativkonzept zu bieten hatten. ... In diesem Sinne behält Heinz Friedrich recht, wenn er beide 25 Jahre später immer noch als Vertreter einer Generation darstellt, die ›im Grund noch immer schweigt. Sie ist jene junge Generation von 1945 geblieben, die auf ihre Stunde wartet und wartet – auf die Stunde, die nie gekommen ist und die auch nicht mehr kommen wird‹ (in: *Süddeutsche Zeitung* vom 18./19. Dezember 1971). A. Andersch und H. W. Richter konnten sich nie ganz mit der bundesrepublikanischen Wirklichkeit abfinden.«

1947 zu einem Redaktionswechsel kam[37]. Es kommt hier nicht darauf an, diesen Vorgang detailgetreu aufzuschließen, da man es bei Vaillant ja nachlesen kann[38]. In politisch-soziologischer und kommunikationspolitischer Hinsicht ist hierbei das Relationengefüge: alliierte Besatzungsmächte – amerikanische Informationskontrolle – deutscher Lizenzträger (Nymphenburger Verlagshandlung mit ihrem Verleger Curt Vinz) – Redaktion und Mitarbeiter – publizistische Gesamtstellung natürlich von besonderem Interesse. Die »Krise« und ihre »Lösung« stellen daher ein relevantes Fallbeispiel der deutschen Nachkriegsentwicklung im Pressewesen unter Besatzungsbedingungen dar[39]. Zusammengefaßt kann gesagt werden, daß eine sowjetische Intervention, wie sie des öfteren »legendenhaft« gemutmaßt wurde, wohl nicht vorlag, ein Verbot des Blattes zwar drohend im Raume stand und auch schon formell ausgesprochen wurde, der Verlag sich aber inzwischen bereits von sich aus von Andersch und Richter getrennt hatte, d. h. ihre Kündigungen (aus welchen Gründen auch immer erfolgt oder fingiert) tatsächlich annahm. Die Zeitschrift wurde schließlich unter der Leitung von Erich Kuby und nur etwas später unter der von Walter von Cube fortgeführt. Der *Ruf* wurde unter Kuby »pluralistischer«, unter von Cube »konservativer«, jedoch kaum in opportunistischer Weise. Der als Rundfunkkommentator bekannte von Cube befürwortete eine »westliche« Restauration im Anschluß an die »Werte des christlichen Abendlandes«, wobei antikommunistische Elemente überhandnahmen, insofern die Bipolarität im Weltmächtegegensatz für ihn gleichsam eine beschlossene Sache war, so daß schließlich auch (West-)Berlin preiszugeben wäre.

Im Zuge der Währungsreform, verbunden mit einem starken Anwachsen der Illustrierten und Boulevardpresse und dem Abzug von Inserenten für den *Ruf*, wurde dieser im Oktober 1948 an den *Mannheimer Morgen* verkauft. Sein Untergang konnte jedoch nicht mehr aufgehalten werden, nach einigen »kosmetischen« Ände-

37 Ders., aaO., S. 105: »Im Gegensatz zum amerikanischen ›Ruf‹, der sich darum bemüht hatte, ... das Dritte Reich, das Wesen und die Entstehung des Faschismus zu analysieren, hob der Münchener ›Ruf‹ hauptsächlich die Not hervor, die das deutsche Volk während des Krieges erlitten hatte und auch noch in der Besatzungzeit erlitt. Deshalb verdächtigte er die Amerikaner leicht, sie wollten Deutschland aushungern, und glaubte, die Deutschen hätten es viel besser gemacht, wenn man sie nur gelassen hätte.« Der *Ruf* lief daher »Gefahr, sich selbst in einer ablehnenden und durch nationales Ressentiment gekennzeichneten Haltung zu isolieren, wo er es sich doch selbst zur Aufgabe gemacht hatte, den Nationalismus in Deutschland zu bekämpfen. Die Amerikaner konnten ihm den Vorwurf, nationalistisch (und ›nihilistisch‹, A. W.) zu sein, nicht ersparen. Durch die Verwarnung, die sie dem *Ruf* gegenüber zwischen dem Erscheinen der 14. und der 15. Ausgabe aussprachen, wurde in der Nymphenburger Verlagshandlung eine Krise hervorgerufen, an deren Ende A. Andersch und H. W. Richter aus der Redaktion des ›Ruf‹ gedrängt wurden.« Vgl. auch ebd., S. 117: »Wenn Presseoffiziere der ICD (Information Control Division) durchaus Lizenzträger dazu animieren konnten, die Militärregierung auf ihre Fehler aufmerksam zu machen, wollten sie unter keinen Umständen dulden, daß die Deutschen die Hauptschuld an der katastrophalen Lage Deutschlands nach dem Kriege den Siegern zuschoben und dabei die eigene Verantwortung außer acht ließen. Dies war in ihren Augen tatsächlich der Ausdruck des schlimmsten Nationalismus.«

38 Vgl. ebd., S. 106 ff., 123 ff., 133 ff.

39 Ebd. S. 137: »Die Krise verdeutlicht exemplarisch, wem das Lizenzierungssystem die Macht über Presse und Verlage überließ, wenn man einmal von der Besatzungsmacht absieht, die ja Presse und Verlage nach einer bestimmten Frist in die Freiheit entlassen wollte. Der ›Ruf‹ gehörte nicht den geistigen Produzenten, die ihn machten, sondern dem Verlag, dessen Herausgeber seine Angestellten waren. A. Andersch und H. W. Richter hatten über ihre Zeitschrift keine Verfügungsgewalt.«

rungsversuchen mußte er aus konkurrenzwirtschaftlichen Gründen im März 1949 endgültig eingestellt werden.

Vaillant hat mit seiner Arbeit, die sich aus Inhaltsanalysen, Archivaufbereitungen, Betroffeneninterviews und einer Dokumentensammlung zusammensetzt, ein interessantes Buch vorgelegt, das mit dem Attribut »deskriptiv-empirisch« zu versehen ist, allerdings stößt er, was den ansonsten hohen Rang seiner Untersuchung im Blick auf die politische Soziologie etwas schmälert, nur gelegentlich (und dann ziemlich unbedarft) zu einer politiktheoretischen Analyse demokratischer Ordnungsvorstellungen in komparativ-konzeptioneller Weise vor.

Bethlehem untersucht verschiedene Formen der Wanderungspolitik im Rahmen der sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. In der ansonsten sehr umfangreichen Literatur wurde das eigentliche wanderungspolitische Handeln, d. h. die Einwirkung auf Verlauf und Struktur der Ein-, Aus- und Binnenwanderung, bislang nur vereinzelt behandelt, vor allem aber nicht in Rücksicht auf eine Systematisierung von Handlungsmöglichkeiten. Darüber hinaus wurde das konkrete wanderungspolitische Handeln jeweils nur isoliert in bezug auf eine der drei betroffenen Personengruppen, die Vertriebenen, Flüchtlinge und Auswanderer, statistisch oder analytisch angegangen, ohne jedoch auch hier Entwicklungsstadien aufzuzeigen. Bethlehem will dagegen »das Ineinandergreifen der verschiedenen wanderungspolitischen Handlungsbereiche, also die ›Schaltstellen‹ des Handelns«[40] freilegen. Es geschieht dies zunächst in chronologischer Aufeinanderfolge der einzelnen Bereiche einer staatlichen Steuerung von Wanderungsprozessen, wobei dieses chronologische Prinzip sodann der jeweils bereichsspezifischen Analyse zugrundegelegt wird mit dem erklärten Ziel, »den Wandel der Auffassungen und die daraus resultierende Entwicklung des wanderungspolitischen Handelns in ihrer Einbindung in den sich ändernden umfassenden gesellschaftlichen Kontext herauszuarbeiten.« Dabei wird vom Standpunkt des Historikers, so der Autor, auf Prognosen oder Vorschläge für zukünftiges politisches Handeln weitgehend verzichtet, vielmehr kommt es ihm darauf an, »den heutigen Stand der Diskussion darzustellen und ihre Problematik zu analysieren«[41].

Hier kann natürlich auf die materialreiche Studie nicht en detail eingegangen, sondern die Forschungsleistung nur in Umrissen gewürdigt werden. Das »Geflecht unterschiedlichster Wirkungen und politischer Einflußnahmen« ist ohnedies nur durch »eine starke Einengung des historischen Gesamtrahmens« darzustellen möglich[42]. Der Objektbereich wird daher nahezu ausschließlich aus den Steuerungsmaßnahmen und den »damit verfolgten Absichten der politischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik«[43] gebildet. Die Interdependenz von tatsächlichem Verlauf und reagierendem Handeln wird dabei auf die Bundesebene konzentriert, eine »Beurteilung des Erfolges« (siehe dazu weiter unten die Überlegung zum Stichwort »Implementation«) von Politikvollzügen konnte daher auch nicht in umfassender Weise geschehen, es werden aber zumindest weitere Forschungsmöglichkeiten für die Wanderungsproblematik von Bethlehem angedeutet. So bedürften die Motive und Ziele insbesondere der Auswanderer und Umsiedler einer genaueren Analyse, müssen die Wanderungsfolgen und die Umsiedlungsvorhaben auf Länderebene noch stärker berücksichtigt und »nach

40 *Bethlehem*, aaO., S. 14.
41 Ebd., S. 15.
42 Ebd.
43 Ebd., S. 16.

Grundstrukturen zusammengefaßt werden«. Vor allem »bei der Ausländerzuwanderung, deren innenpolitische Auswirkungen nicht abgeschlossen sind, muß eine spätere Analyse ... auf den Verlauf der gegenwärtigen restriktiven Phase der Ausländerpolitik ausgerichtet werden«[44].

Summarisch (und damit erneut verkürzend) ist festzuhalten, daß im Hinblick auf die Vertriebenen und Flüchtlinge (»Zwangswanderung«) einer damals noch expandierenden Industrie zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden konnten, um regionale Ungleichheiten zu verringern. Hinsichtlich der Einwanderungspolitik stehen sich die Prinzipien »Eingliederung« oder »Rotation« im Wege[45]. Die »Doppelnatur der Integrationsbemühungen« wird zudem gerade heute besonders evident, ohne daß überzeugende Gesamtlösungen, falls überhaupt möglich, in Sicht sind. Bethlehem mahnt daher mit Recht ein Steuerungskonzept an, »das hinsichtlich der vertretenen Einwanderungskonzeption sowie der Interessen und Bedürfnisse der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft wirksam, das gleichzeitig sozial- sowie gesellschaftspolitisch tragbar ist und die Interessen der Ausländer angemessen berücksichtigt. Es muß eine langfristige Steuerung der gesamten ausländischen Bevölkerungsgruppe unter ausdrücklicher Berücksichtigung der absehbaren Konsequenzen der Form der Lenkung ermöglichen und über ein lediglich reaktives Handeln bei nicht erwünschten Entwicklungen hinausgehen[46]«. Das (auch wissenschaftstheoretische) Problem der unerwünschten Nebenfolgen absichtsvoller sozialpolitischer Handlungen oder Planungen ist aber bis heute weithin ungelöst, so daß man aus guten Gründen sich auf »Stückwerk-Sozialtechnologien« zu beschränken hat.

Als Zwischenresümee kann festgestellt werden, daß die von Ebbighausen als ein realsoziologisches »Forschungsdefizit« kritisierte Beschränkung auf formale Verfahrensregeln für die Arbeiten von Müller-Rommel, Jaschke, Vaillant und Bethlehem weithin unzutreffend ist und auch seine sonstigen Kritikpunkte ins Leere laufen.

Abschließend soll jetzt, ebenfalls im Kontext der politischen Soziologie, noch auf eine wissenschaftliche Festschrift und einen Sammelband zu einem »neuen« Politikthema eingegangen werden[47].

Festschriften sind bekanntlich eine Spezies für sich. Entweder enthalten sie grundlegende Beiträge oder aber miteinander unverbundene »Gelegenheitsarbeiten« von Schülern, Mitarbeitern, Anhängern und Kollegen der zu ehrenden Person. Die zweite Variante scheint mir zuzutreffen für die von Horst Baier, Hans Mathias Kepplinger und Kurt Reumann unter dem Titel *Öffentliche Meinung und sozialer Wandel* edierte *Festschrift für Elisabeth Noelle-Neumann* zum 65. Geburtstag[48]. Es sollen daher hier nur einige wenige Argumentationen aufgegriffen werden.

44 Ebd., S. 20.
45 Vgl. ebd., S. 198 ff.
46 Ebd., S. 203 f.
47 Horst Baier / Hans Mathias Kepplinger / Kurt Reumann (H.), *Öffentliche Meinung und sozialer Wandel/Public Opinion and Social Change. Für Elisabeth Noelle-Neumann (zum 65. Geburtstag)*, Opladen 1981; Renate Mayntz (H.), *Implementation politischer Programme, Empirische Forschungsberichte* (Neue Wissenschaftliche Bibliothek 97), Königstein/Ts. 1980.
48 Die Festschrift enthält auf 428 Seiten 37 Beiträge zu den Themenbereichen: I. Öffentliche Meinung, II. Demoskopie und Politische Kultur, III. Forschungsmodelle und Methoden, IV. Erfahrungen in Wissenschaft und Forschung, V. Massenmedien und Journalismus, VI. Freiheit und soziale Ordnung, VII. Werte und Wertwandel. Die Autoren reichen von Elihu Katz bis Helmut Kohl.

So wird insbesondere im Vorwort dargetan, daß »Öffentlichkeit« seit der griechischen Polis und der römischen Republik als eine »Voraussetzung der politischen Selbstorganisation von freien Bürgern« zu gelten habe; es sei dies zugleich das »Lebensthema« von Noelle-Neumann[49]. Zieht man ihr wichtigstes Konzept, nämlich das der »Schweigespirale«[50] heran, muß jedoch kritisiert werden, daß Noelle-Neumann eher eine »negative Athropologie« aufbaut (»Isolationsfurcht als Motiv«), Öffentlichkeit als »Bedrohung« und konformitätserzwingende »Urteilsinstanz« oder »öffentlichen Zensor« ansieht und als »Feind des Individuums« bewertet. Öffentlichkeit wird von ihr sogar als moderne »Prangerstrafe« dargestellt: »Die Menschen des ausgehenden 20. Jahrhunderts werden in der Presse, im Fernsehen an den Pranger gestellt[51]«. Gegen ihren hier nicht näher zu diskutierenden Begründungszusammenhang ist einzuwenden, daß politisch-ideologische Deutungsmuster nur äußerst selten auf unmittelbare Einflüsse der Massenkommunikation zurückgehen, so daß eher von einer »Demoskopiespirale« gesprochen werden kann[52]. Darüber hinaus kann festgehalten werden, daß gegenüber dem Begriff des »bandwagon effect«, dem die Konzeption der »Schweigespirale« nachempfunden ist, die artikulationsoffene »siegreiche Seite« spürbar vernachlässigt wird. Die auch in ihren Erhebungen und Darlegungen deutlich erkennbare Exponierbereitschaft (warum wurde nicht der Terminus »Redespirale« gewählt?) wird zugunsten der sog. »schweigenden Mehrheit« unterbilanziert. Walter Adolf Jöhr spricht in seinem Festschrift-Beitrag daher auch von einer »Bekenntnisspirale«[53], die, wie wir hinzufügen, eben nicht restriktiv-partizipatorisch gemeint sein kann.

Gerd Roellecke stellt in seinem Beitrag heraus, daß drei neuere Konzeptionen der öffentlichen Meinung zu unterscheiden sind, wobei die Versuche von Habermas und Noelle-Neumann als normativ-moralisierend bezeichnet werden, der Ansatz von Niklas Luhman als nicht-normativ eingeschätzt wird[54]. In diesem Zusammenhang wird auch angeführt, daß Luhmann überhaupt kein Subjekt der öffentlichen Meinung kennt[55]. Mit diesen Hinweisen wollen wir es hier bewenden lassen.

49 Ebd., S. 9.

50 Noelle-Neumann, *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*, München/Zürich 1980.

51 Ebd., S. 175.

52 Vgl. Dieter Noetzel, »Über einige Bedingungen des Erwerbs politisch-ideologischer Deutungsmuster. Kritische Anmerkungen zur Theorie der Schweigespirale« in: Dieter Oberndörfer (H.), *Wählerverhalten in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1978, S. 215–263; Paul Atteslander, »Vom Holzschnitt zum Holzhammer? Zur Rolle der empirischen Sozialforschung in der medialen Wählerbeeinflussung« in: *Ellwein* (H.), *Politikfeld-Analysen 1979*, 45–59; *Waschkuhn*, »Zur Theorie der Schweigespirale« in *Frankfurter Hefte* 35 (1980), H. 12, 66–70.

53 Walter Adolf Jöhr, »Elisabeth Noelles Schweigespirale aus der Sicht eines Nationalökonomen« in: Baier/Kepplinger/Reumann, aaO., S. 12–27, 15 f.

54 Gerd Roellecke, »Zum Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Rechtsanwendung« ebd., S. 71–85, 74 ff. Vgl. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied und Berlin [5]1971, Niklas Luhmann, »Öffentliche Meinung« in: ders., *Politische Planung*, Opladen [2]1975, S. 9–34.

55 *Roellecke*, aaO., S. 82. Zur Luhmann-Kritik siehe: Heinrich Bußhoff, *Systemtheorie als Theorie der Politik*, München 1975; Hans Joachim Giegel, *System und Krise, Kritik der Luhmannschen Gesellschaftstheorie*, Frankfurt/M. 1975; Peter M. Hejl, *Sozialwissenschaft als Theorie selbstreferentieller Systeme*, Frankfurt/M. / New York 1982; Franz Maciejewski, »Sinn, Reflexion und System: Über die vergessene Dialektik bei Niklas Luhmann« in: *Zeitschrift für Soziologie* 1 (1972), 138–155; Willi Oelmüller, »Zur Begründung von freiheitsfördernden Handlungszielen und Entscheidungskriterien« in: Franz Böckle /

Auch die Wissenschaft, insbesondere die Sozialwissenschaft, hat Moden bzw. aktuelle Trends und der jeweils »letzte Schrei« manifestiert sich oftmals in neuen Begriffen zu alten Themen (»alter Wein in neuen Schläuchen«). Es haben daher in letzter Zeit bestimmte Begriffe eine bemerkenswerte »wissenschaftliche Karriere« hinter sich gebracht, insbesondere – wenngleich ziemlich verspätet – der Begriff der »politischen Kultur«, aber auch Begriffe wie »Empathie«, »Evaluation« und »Interpenetration« haben einen beachtlichen Bedeutungszuwachs oder gesteigerten Bekanntheitsgrad erfahren und sind wie so oft aus dem angelsächsischen Sprachraum importiert worden. Die jüngste Errungenschaft in dieser Hinsicht ist der Begriff der Implementation[56].

Auf die elf Einzelbeiträge in dem von Renate Mayntz herausgegebenen »Reader« zur »Implementation politischer Programme« kann hier nicht näher eingegangen werden, angebracht ist jedoch eine grundsätzliche Erörterung der Möglichkeiten und Chancen dieser Forschungsrichtung. Die Herausgeberin legt dar, daß die Implementationsforschung auf einen »reformpolitischen Kontext« angewiesen ist, wie es in den USA im Zusammenhang mit Lyndon B. Johnsons »Krieg gegen die Armut« und bei der sozialliberalen Koalition in Bonn seit 1969 der Fall war: »Der reformpolitische Entstehungszusammenhang erklärt auch, daß die Implementationsforschung zunächst eher aus der Regierungs- oder Gesetzgebungsperspektive als aus derjenigen der Adressaten oder der betroffenen sozialen Umwelt heraus konzipiert wurde. Politische Programme, die auf Reformen abzielen, erlauben auch dem Wissenschaftler eine po-

Ernst-Wolfgang Böckenförde (H.), *Naturrecht in der Kritik,* Mainz 1973, S. 277–303; Otthein Rammstedt, »Zur soziologischen Reorientierung am Subjekt« in: Helmut Moser (H.), *Politische Psychologie. Politik im Spiegel der Sozialwissenschaften,* Weinheim und Basel 1979, S. 259–286; Sibylle Tönnies, »Reduktion von Komplexität. Zur politischen Theorie Niklas Luhmanns« in: Wilfried Röhrich (H.), *Neuere politische Theorie. Systemtheoretische Modellvorstellungen,* Darmstadt 1975, S. 63–80; Waschkuhn, »Die Vernachlässigung des ›menschlichen Faktors‹ und die ›Verfestigung von Phantasie‹ in den institutionstheoretischen Ansätzen von Gehlen, Parsons und Luhmann« in: Alfred Schöpf (H.), *Das anthropologische Problem der Phantasie,* Würzburg 1981, S. 177–211, 197 ff.

56 Vgl. neben dem »Reader« von Mayntz, aaO., insbesondere folgende Arbeiten: Werner Bohnert, *Planung als Durchsetzungsstrategie,* Diss. Heidelberg 1976; John Brigham / Don W. Brown (H.), *Policy Implementation,* Beverly Hills / London 1980; Wolfgang Bruder, *Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland,* Opladen 1980; Bruder/Ellwein (H.), *Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit,* Opladen 1980; Jürgen Feick, »Wirkungsforschung in den USA« in: *Soziale Welt* 31 (1980), 396–412; Kenneth Hanf / Fritz W. Scharpf (H.), *Interorganizational Policy-Making,* London/Beverly Hills 1978; Joachim Jens Hesse (H.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft* (= Sonderheft 13 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 1982; Jochen Hucke / Axel Müller / Peter Wassen, *Implementation kommunaler Umweltpolitik,* Frankfurt/M./ New York 1980; Werner Jann, *Kategorien der Policy-Forschung,* Speyer 1981; Franz-Xaver Kaufmann (H.), *Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistung auf lokaler Ebene,* Frankfurt/M. 1979; Daniel A. Mazmanian / Paul A. Sabatier, *Effective Policy Implementation,* Lexington (Mass.) 1981; Jürgen Reese, Sammelbesprechung Implementationsforschung in: *Soziologische Revue* 5 (1982), 37–44; Stephan Ruß-Mohl, *Reformkonjunkturen und politisches Krisenmanagement,* Opladen 1981; Scharpf / Bernd Reissert / Fritz Schnabel, *Politikverflechtung,* Bd. 1 u. 2, Kronberg/ Ts. 1976/77; Adrienne Windhoff-Héritier, *Politikimplementation,* Königstein/Ts. 1980; Hellmut Wollmann / Gerd-Michael Hellstern, »Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung« in: Peter Haungs (H.), *Res Publica. Studien zum Verfassungswesen, Festschrift für Dolf Sternberger,* München 1977, S. 415–466; Wollmann (H.), *Politik im Dickicht der Bürokratie* (= Leviathan, Sonderheft 3), Opladen 1980.

sitive Identifikation. Die Verwirklichung der Programmziele wird damit zum zentralen Maßstab, der konforme Vollzug erscheint erwünscht und was ihn verhindert als verbesserungsbedürftig[57]«.

Soweit eine kurze Charakterisierung des »wissenschaftshistorischen Hintergrundes«. Inzwischen sind, nicht zuletzt aufgrund der Projekte des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsverbundes »Implementation politischer Programme«[58], die wichtigsten analytischen Kategorien für die Implementationsforschung präzisiert worden.

Maßstab der empirischen Analyse politischer Um- und Durchsetzungsprozesse ist das Programm, das die Handlungsziele bestimmt, die für die Durchführung Verantwortlichen festlegt und die Beziehung zwischen ihnen und weiteren Interessentengruppen vorstrukturiert. Nur bei Gesetzen liegt jedoch das Programm als konkrete, faßbare Einheit vor, in den meisten anderen Fällen ist es ein Konstrukt des Forschers. Der konstruierte Charakter von Programmen erschwert »eine klare Abgrenzung zwischen Implementationsprozessen und solchen Realprozessen ..., die u. U. auch durch das Handeln politischer Instanzen ausgelöst oder beeinflußt werden, ohne daß man allerdings hier noch von Implementation als absichtsvoller Zielverwirklichung sprechen wollte. ... Zur Eingrenzung des Gegenstandsbereichs der Implementationsforschung ist es deshalb nötig, daran festzuhalten, daß von Implementation nur bei Vorliegen einer politischen Zielsetzung und eines absichtsvoll an ihrer Verwirklichung orientierten Handelns gesprochen werden kann[59].«

Mit den Konkretionsformen der Programme variieren auch die Regelungstypen, wobei analytisch zwischen regulativer Politik und Anreizprogrammen unterschieden werden kann, die den Einsatz unterschiedlicher Instrumente zulassen (z. B. Gebote, Verbote, Genehmigungspflichten, finanzielle Anreize, verbindliche Standards, Setzung von Verfahrensnormen, technische und personale Dienstleistungen durch öffentliche Instanzen, Kontrolle, Sanktionsdrohungen). Bei den einzelnen Projekten und der Diskussion im Forschungsverbund hat sich gezeigt, daß Informations- und Überzeugungsprogramme hinzutreten müssen, ein besonderes Problem in der Mehrstufigkeit des föderativen Systems von Bund, Ländern und Gemeinden liegt, die Programmtypologie durch formale Merkmalsdimensionen – die Programmziele, die Spannweite eines Programms in zeitlicher, räumlicher und sachlicher Hinsicht sowie die Offenheit eines Programms betreffend – zu ergänzen ist. Ferner müssen die Programmelemente nach Normentypen und die »Implementationsstruktur« (d. h. das strukturierte Aktorensystem, das ein Programm umsetzt) näher differenziert und gegen das Implementationsfeld abgegrenzt werden. Zu ihm gehören die Programmadressaten und weitere Gruppen von Interessenten sowie die situativen Bedingungen, die nicht Merkmale dieser Organisationen sind[60]. Der Vergleich der Projekte hat insbesondere ergeben, »daß eine klar hierarchische Implementationsstruktur empirisch eher einen Grenzfall darstellt. Selbst das System administrativer Vollzugsinstanzen ist oft durch die Dominanz horizontaler Verbindungen und das Fehlen strik-

57 *Mayntz*, »Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung«, Einleitung zu dies. (H.), aaO. (FN 47), S. 1–17, 2.
58 Vgl. die Übersicht über die Projektträger, -mitarbeiter, Untersuchungsthemata und Laufzeiten, ebd., S. 18/19. Der Sammelband von Mayntz ist übrigens eine der aus dem Projektverbund hervorgegangenen Buchpublikationen; weitere sind u. a. Wollmann, aaO., und Hucke / Müller / Wassen, aaO. (FN 56).
59 Mayntz, aaO. (FN 57), S. 4 f.
60 Vgl. ebd., S. 5 ff.

ter Autoritätsbeziehungen gekennzeichnet« und: »Nicht-hierarchische, eher als Netzwerkkonfigurationen zu beschreibende Implementationsstrukturen herrschen vor allem dort vor, wo, wie im sozialpolitischen Bereich, wichtige Instanzen der Programmumsetzung nicht-staatlich sind[61].«

Der Terminus »Netzwerk«, der sich sowohl auf die Implementationsträger als auch auf Feldstrukturen beziehen kann, wird schließlich zur Kennzeichnung organisatorischer Beziehungsgeflechte verwendet, »die nicht durchgehend hierarchisch strukturiert sind, sich aber trotzdem durch eine gewisse Dichte oder Dauerhaftigkeit der Beziehungen und durch ihre Gegenseitigkeit auszeichnen. Die Organisationen, die die Elemente des Netzwerkes bilden, können dann prinzipiell staatlich und/oder nichtstaatlich sein[62].« Da Netzwerke aber »gleichsam nur einen Schritt durch das Beziehungsgeflecht der Wirklichkeit« legen, ist es hinsichtlich der zusätzlichen Beziehungen bei der Analyse eines programmspezifischen Netzwerkes implementationstheoretisch »fruchtbar, zwischen den *formal vorgesehenen*, den *faktischen* und den in *funktioneller* Hinsicht *optimalen* Beziehungen zwischen den beteiligten Organisationen zu unterscheiden[63].«

Mit der Differenzierung zentraler Variablen des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung gingen zugleich Modifikationen bestimmter theoretischer Annahmen einher, die hier nicht im einzelnen aufgewiesen werden sollen[64]. Hinsichtlich der methodologischen Schwierigkeiten stellt Mayntz fest: »Die gesuchte Theorie selbst ist ... noch nicht ausformuliert ... Je mehr man sich der Vielfalt wirksamer Faktoren in jedem einzelnen der empirisch untersuchten Fälle bewußt wird, um so zweifelhafter muß werden, daß Aussagen nach dem üblichen ›Wenn A – Dann B‹-Schema, in denen neben diesen beiden höchstens noch ein oder zwei intervenierende Variablen oder Randbedingungen auftauchen, jemals dem komplexen und dynamischen Charakter der untersuchten Vorgänge gerecht werden können. Vielleicht ist eine empirische Implementationstheorie gar nicht mehr in Sätzen, sondern nur noch als Simulationsmodell eines hochkomplexen Systemzusammenhangs sinnvoll formulierbar, wie man das ähnlich schon für andere soziale und ökonomische Vorgänge gefunden hat[65].«

Jürgen Reese hält diese Aussage von Mayntz für einen »eher dunklen Ausblick« und fügt seiner Kritik eine deutliche Empfehlung an: »Der Mangel theoretischer Fundierung fordert seinen Preis u. a. genau an der Stelle, wo die Implementationsforschung ihre Ansprüche bislang markant formuliert hat: in der Politikberatung. ... Es erscheint mir wenig erfolgversprechend, auf dem eingeschlagenen Weg weiterzuarbeiten. Im Sinne eines Fortbestandes der Implementationsanalyse mit dem Ziel ihrer dauerhaften Plazierung im analytischen Instrumentarium der Politikwissenschaft empfiehlt sich eine zumindest vorläufige Trennung vom pragmatischen Anspruch. Die Unbefangenheit, die sich auf diese Weise gewinnen läßt, würde einer stärkeren theoretischen Orientierung zugute kommen, wie sie beim gegenwärtigen

61 Ebd., S. 8.
62 Ebd.
63 Ebd., S. 9.
64 Vgl. ebd., S. 9 ff. Siehe auch Mayntz, »Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung« in: Hesse (H.), aaO. (FN 56), S. 74–98, Scharpf, »Der Erklärungswert ›binnenstruktureller‹ Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung« in: ebd., S. 90–104.
65 Mayntz, aaO. (FN 57), S. 15.

Stand der Implementationsforschung wohl gefordert werden muß[66].« Auch Thomas Ellwein sieht in den einzelnen Beiträgen des von Mayntz herausgegebenen Sammelbandes keine »großen Perspektiven« und verleiht seiner professionellen Verwunderung mit den Worten Ausdruck: »Vollzugsprobleme sind allerdings so selbstverständlich ..., daß man sich über das Erstaunen nur wundern kann, welches der hier anschaulich und facettenreich dargestellte und analysierte Tatbestand immer wieder auslöst[67].«

Verwunderung und Skepsis sind demnach hinsichtlich der *Implementationsforschung* und angezielten *Politikberatung* gleichermaßen angebracht. Auch bei Joachim Jens Hesse überwiegt die Skepsis, wenn er ausführt, daß die »Trennung des Prozesses staatlicher und kommunaler Problemverarbeitung in die Elemente: Problemwahrnehmung (Perzeption), Politikformulierung, Programmentwicklung, Politik/Programmvollzug (Implementation), Wirkungskontrolle (Evaluation)«, wie sie allgemein angloamerikanischen Vorbildern nachempfunden ist, immerhin »heuristisch fruchtbar« ist, der bisherige Ertrag der Implementationsdiskussion gleichwohl ziemlich gering sei, wofür auch das Scheitern der vielfältigen Ansätze in den USA spreche. Zwar gelinge es, »die wesentlichsten auf den Vollzug politischer Programme einwirkenden oder für ihn konstitutiven Elemente eines Problemverarbeitungsprozesses herauszuarbeiten, doch verbleiben die Untersuchungsergebnisse häufig auf der Ebene einer technisch-formalen Klassifikation und/oder Typologie (etwa von Regelungsinstrumenten, Eingriffsintensitäten, Adressatenreaktionen). Die Analyse politisch-administrativen Handelns droht damit zurückzufallen auf eine Ausdifferenzierung herkömmlicher Verwaltungslehren, sich zu beschränken auf eine zwar analytisch komplexe, jetzt aber eher wieder entpolitisierte und entdynamisierte Sichtweise administrativen Handelns[68].«

Die Hoffnung, »aus der Analyse laufender und abgelaufener politisch-administrativer Prozesse zu realisierbaren Handlungsempfehlungen für laufende und künftige Vollzugs- oder gar Politikformulierungsprozesse durchzustoßen« dürfte nach Hesse »nur dann gelingen, wenn die weitgehend entkoppelte Analyse einzelner Phasen und Segmente politischer Problemverarbeitung zugunsten einer umfassenden begleitenden Politikbeobachtung und Politikanalyse (Begleitforschung) aufgehoben wird.«[69] Andererseits ist es kaum zu bestreiten, »daß Probleme des Vollzugs staatlicher und kommunaler Politiken angesichts zunehmender Ressourcenengpässe sowie steigender Akzeptanz- und Konsensprobleme an Bedeutung gewinnen werden. Daß dabei zur bislang dominant erscheinenden technisch-instrumentellen Perspektive die der politischen Umsetzung hinzuzutreten hat, erscheint mit Blick auf die aktuellen Schwierigkeiten des Politikvollzugs offensichtlich.«[70] Die politische Soziologie hat demnach hier – cum grano salis – ein neues, eminent wichtiges Betätigungsfeld, das weiterer politiktheoretischer und methodologischer Anstrengungen in Richtung auf eine Konzeption differenzierter legitimer Politik dringend bedarf.

66 Reese, aaO., S. 44.
67 Ellwein, Rezension von Mayntz in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34 (1982), H. 3, 595 f., 596.
68 Joachim Jens Hesse, »Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung« in: ders. (H. aaO. (FN 56), S. 9–33, 26.
69 Ebd., S. 27.
70 Ebd., S. 26.

KALTER KRIEG GEGEN DIE HISTORISCHE FORSCHUNG?

Anmerkungen zu den »Anmerkungen« Kurt Markos

Von Wilfried Loth

Kurt Marko hat an meiner *Geschichte des Kalten Krieges*[1] Anstoß genommen. Gleich zweimal hat er seine Mißbilligung und seine Empörung kundgetan, zunächst in den *Österreichischen Ostheften*[2] und dann in einem teils identischen, zum Teil aber auch bemerkenswerte Abweichungen enthaltenden Text in der *Zeitschrift für Politik*[3]. Für ihn ist mein Buch eine »monotone Etüde der Unkenntnis und der Verharmlosung« des Sowjetkommunismus, das Werk eines »bücherschreibenden Anfängers« voller »Fehlurteile«, die bestenfalls noch Gelächter auslösen können, und zugleich das eines »Demagogen«, der sich der Sowjetunion durch Verfälschung und Verharmlosung anbiedert und ihr zuarbeitet; er nennt mich »auftrumpfend«, voller »terroristische(m) Überlegenheitswahn gegenüber der Vergangenheit« und »ungehemmt in der Produktion einer Eigenwelt von Wille und Vorstellung«. In der *Osthefte*-Version wirft er mir, um einige Grade deutlicher, »ambitioniertes Verfälschen« mit »totalitär(er) Intention« vor, offensichtlich darauf gerichtet, »uns« zu »verschaffen«, was »die Völker in den staatssozialistischen Ländern« schon haben.

Wer mit derart vernichtenden Urteilen in die wissenschaftliche Öffentlichkeit geht, muß schon über gute Argumente verfügen, wenn sie nicht auf ihn selbst zurückfallen sollen. Sehen wir uns also Markos Argumente auf ihre Tragfähigkeit hin an.

I.

Um zu zeigen, auf welchen Grundlagen Markos Kritik beruht, sei zunächst ein fast beliebiges Beispiel herausgegriffen: Im Schlußabschnitt seines Textes wendet er sich gegen meine Interpretation der sowjetischen Westeuropapolitik in der unmittelbaren Nachkriegsperiode als »Stabilisierungspolitik« mit dem Ziel einer Begrenzung des amerikanischen Einflusses in Europa. Bringt er dazu vielleicht, wie zu erwarten gewesen wäre, Argumente vor, die die bekanntgewordenen (und von mir zitierten) Teile der Nachkriegsplanung in der Sowjetischen Akademie der Wissenschaften mit ihren Warnungen vor der Gefahr einer weitgehenden Abhängigkeit der kriegszerstörten europäischen Länder vom amerikanischen Kapitalismus[4] als für die Formu-

1 Wilfried Loth, *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955*, München 1980, 3. Aufl. 1982.

2 Kurt Marko, »Die Teilung der Welt – mit schiefem Blick« in: *Österreichische Osthefte*, 24 (1982), S. 92–103.

3 Kurt Marko, »Die Teilung der Welt – ein kurzer Lehrgang der Demagogie. Anmerkungen zu Wilfried Loths Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955« in: *Zeitschrift für Politik*, 29 (1982), S. 429–435.

4 Vgl. Laszlo Tikos, *E. Vargas Tätigkeit als Wirtschaftsanalytiker und Publizist*, Tübingen 1965, S. 65–79; als wichtigster Niederschlag der Planungsarbeiten Eugen Varga, *Veränderungen in der kapitalistischen Wirtschaft im Gefolge des Zweiten Weltkrieges*, Moskau 1946, (Teil-)Übersetzung von Manfred Kerner, verf. Mschr., Berlin 1975.

lierung der sowjetischen Politik irrelevant erscheinen lassen? Nennt er Gründe, die die Authentizität der – aus unterschiedlichen Überlieferungssträngen stammenden – Quellen, die das Vorhandensein der Furcht vor einer amerikanischen Dominanz im sowjetischen Politbüro bezeugen (etwa den Bericht Vladimir Rudolphs oder das Zeugnis von Géraud Jouve) fragwürdig erscheinen lassen? Zeigt er, daß die französischen Minister und Gewerkschaftsführer sich irrten, als sie den Kommunisten seinerzeit eine Stabilisierungspolitik zugunsten des nationalen Kapitalismus attestierten? Zeigt er, daß ich mich irrte, als ich in einem umfangreichen Aufsatz[5] diesen Stabilisierungskurs unter Hinweis auf das Verhalten der französischen Kommunisten und unter Auswertung parteiinterner Materialien nachzuweisen versuchte? Gibt er Hinweise, die die parallelen Befunde zum Verhalten der Kommunisten in den übrigen Ländern außerhalb des Machtbereichs der Roten Armee, wie sie von einer ganzen Reihe von mir zitierter Kollegen beigebracht worden sind[6], in Frage stellen? Nennt er auch nur ein Argument, zitiert er auch nur eine einzige Quelle, die für eine andere Interpretation der sowjetischen Westeuropapolitik sprechen? – Nichts von alledem. Marko nennt meinen Befund schlicht »so schlicht wie Radio Tiranas Weltsicht« (S. 435) und hält ihn damit offensichtlich schon für widerlegt.

Nach dem gleichen Muster verfährt er bei nahezu jedem Punkt, der ihn bei der Lektüre meiner Arbeit gestört hat. Wieso sollte es nicht zutreffen, daß der sowjetische Einfluß auf auswärtige kommunistische Parteien bei den Entscheidungen über die Machtverhältnisse in Europa gegenüber den amerikanischen Ressourcen »kaum ins Gewicht fiel« (Loth S. 109, Marko S. 431)? Wieso soll der Befund vom bloß »verbalen Revolutionarismus«, zu dem ich bei der Analyse der Streikbewegungen in Frankreich und Italien im Winter 1947/48 gelangt bin (Loth S. 182, Marko S. 433), nicht haltbar sein? Was spricht gegen die Feststellung, daß die sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien des westlichen Europas durch die Trennung von den Kommunisten in Minderheitenpositionen gerieten und folglich »nachhaltig« (Loth S. 339) an Einfluß verloren? Wieso soll es nicht zutreffen, daß der Koreakrieg unter anderem dazu führte, »den Kongreß und die Europäer von der Notwendigkeit neuer Verteidigungsanstrengungen und einer stärkeren Integration des westlichen Blocks zu überzeugen«, und daß »Militanz, antikommunistischer Konsens und Geschlossenheit der westlichen Welt« zu Beginn der fünfziger Jahre eine Dimension annahmen, die »mit der erzwungenen Geschlossenheit des engeren sowjetischen Blocks fast schon« – aber eben nur »fast«, weil auf der westlichen Seite der Zwang fehlte – »vergleichbar« war (Loth S. 238, Marko S. 433)? Die Antwort lautet jedesmal: Weil es nicht in Markos Weltbild paßt. Argumente, die die Ergebnisse meiner Untersuchungen (und der Bemühungen der übrigen Autoren, auf die ich mich stütze) in Frage stellen könnten, werden nicht beigebracht; es bleibt bei wüstem Schimpfen gegen »Unvermögen«, »Verzeichnung« und »Apologie«.

Ebensowenig bringt Marko Argumente gegen meinen Befund vor, »in den Methoden der sowjetischen Interessensicherung in Osteuropa« hätten zunächst, in der unmittelbaren Nachkriegsperiode, »Pragmatismus und Flexibilität« vorgeherrscht (Loth S. 118, Marko S. 433). Er setzt außer polemisch verzeichnender Referierung nichts gegen die Beobachtung, daß der Prozeß der Sowjetisierung der Tschechoslowakei

5 Wilfried Loth, »Frankreichs Kommunisten und der Beginn des Kalten Krieges« in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 26 (1978), S. 9–65.

6 Vgl. zuletzt insbesondere Severino Galante, *La fine di un compromesso storico. PCI e DC nella crisi dell 1947*, Mailand 1980.

1947/48 ihren »Ausgangspunkt« in einer ökonomischen Krise hatte, die durch das Ausbleiben amerikanischer Hilfsgelder »entscheidend verschärft« worden war (Loth S. 184 f., Marko S. 432). Er regt sich ohne erkennbare Begründung über den Hinweis auf, daß die Bezeichnung der Vorgänge in Prag Ende Februar 1948 als »Staatsstreich« nicht präzise ist, weil die Kommunisten zwar »tatsächlich unter beträchtlichem außerparlamentarischen und auswärtigen Druck«, aber »formal völlig legal« das Machtmonopol eroberten (Loth S. 187, Marko S. 432). Er wendet sich ohne jedes Argument gegen die Feststellung, die Sowjetführung habe in der Periode von 1952 bis 1957 eine Entspannungsoffensive betrieben, die aber wenig zum Konfliktabbau beigetragen habe, weil man sie im Westen zumeist als »Atempause vor dem nächsten Expansionsschub« mißdeutete (Loth S. 332, Marko S. 432). Was nicht sein darf, kann eben auch nicht sein; und der Historiker, der es dennoch feststellt, ist darum ein Dilettant und ein Lügner obendrein.

An einigen wenigen Stellen des Markoschen Textes finden sich auch Formulierungen, die wohl als Argument gemeint sind, aber ganz offensichtlich nicht beweisen können, was sie beweisen sollen. Gegen die Feststellung, daß die ökonomischen Interessen der USA und der UdSSR bei Kriegsende weitgehend komplementär waren, so daß von den ökonomischen Voraussetzungen her im Grunde die Weichen für eine Fortsetzung der Allianz über die Kapitulation des gemeinsamen Kriegsgegners hinaus gestellt waren, setzt er den Einwand, daß die amerikanische Industrie die unerschlossenen Rohstoffbestände der Sowjetunion noch gar nicht gebraucht hätte (Loth S. 75, Marko S. 433) – daß sie gleichwohl zu beiderseitigem Nutzen erschlossen werden *konnten*, übersieht er; ganz abgesehen davon, daß aus amerikanischen Industrie- und Finanzkreisen lebhaftes Interesse an einer solchen Erschließung geäußert wurde. Die zahlreichen Hinweise darauf, daß die Sowjetführung nicht in der Lage war, »ein geeintes Deutschland exklusiv in den sowjetischen Machtbereich einzubeziehen und nach sozialistischen Ordnungsvorstellungen zu gestalten«, auch nach einem Abzug der westlichen Truppen nicht, den sie im übrigen selbst aktiv verhinderte, und daß sie allem Anschein nach auch selbst die Aussichtslosigkeit eines solchen Unterfangens erkannt hatte (Loth S. 139 f.), sucht er (dies nur in der *Osthefte*-Version, *ÖOH*, S. 95) durch die Bemerkung zu entkräften, daß die Sowjetunion schließlich durch eine Einverleibung ganz Deutschlands »gestärkt« worden wäre – als ob die Wünschbarkeit eines Ziels (wenn es denn überhaupt wünschbar war) schon genug Mittel dafür sei, es auch zu erreichen! Und gegen die Diagnose wechselseitiger Fehlwahrnehmungen der amerikanischen *und* der sowjetischen Führung führt er an, sie führe zu einer Gleichsetzung der USA und der Sowjetunion (S. 432 f.) – als ob vergleichbares Reagieren in bestimmten Situationen schon die generelle Gleichartigkeit zweier Akteure beweisen würde, und selbst wenn sie wirklich in jeder Beziehung gleichartig wären, dann das Faktum der Fehldeutungen aus der Welt wäre!

Im übrigen weiß Marko selbst natürlich ganz genau, was »die Kommunisten« wirklich wollten und wirklich taten, was in der sowjetischen Politik stets den Ausschlag gab: Es war nie etwas anderes als das »unstillbare Sicherheitsverlangen« einer »totalitären Sekte«, die in ihrem »zwangshaften Universalismus« nicht ruht, ehe sie den letzten Winkel der Welt unter ihre Herrschaft gebracht hat (*ÖOH*, S. 100 u. 93). Um dies zu wissen, braucht er keine Belege und hält er es auch nicht für notwendig, sich auf die Ebene argumentativer Auseinandersetzung zu begeben. Mehr noch: Er mokiert sich über diejenigen, die nur für historisch erwiesen halten, was den nachweisbaren Fakten und erkennbaren Bedeutungszusammenhängen stand-

hält[7]; er erhebt sein Veto gegen jeden Versuch der Differenzierung zwischen kommunistischen Bewegungen und der Sowjetunion, kommunistischer Ideologie und realen sowjetischen Interessen (*ÖOH*, S. 97); er polemisiert gegen jeden Versuch, Instrumentarien politikwissenschaftlicher Forschung zur Analyse der sowjetischen Politk heranzuziehen (*ÖOH*, S. 98, ZfP, S. 434 f.); und er verschließt die Augen vor allem, was ihn zur Revision seines Glaubenssatzes nötigen könnte.

Um sich gegen die Argumente, die sein Weltbild erschüttern könnten, besser abzuschirmen, führt Marko eine Reihe von Eindämmungsmaßnahmen vor: er versteckt seinen Mangel an Argumenten hinter einem Schwall polemischer Formulierungen (»Apologetische Leierorgel«, »Teilungsmoritat«, »bandwurmartiger Leitartikel in ›Spiegel‹-Schreibe« usw.), die seine Betroffenheit und seine Angst vor einer ernsthaften Auseinandersetzung doch nur allzu deutlich verraten. Sodann mobilisiert er Affekte gegen die »Jugendlichkeit« des Autors, die offensichtlich allein schon Inkompetenz und Überheblichkeit garantieren soll – ganz so, als ob fortgeschrittenes Alter schon größere Einsicht gewährleiste und dem keineswegs zu leugnenden Mangel an authentischer Erfahrung nicht der Vorteil geringerer Befangenheit gegenüberstehen könnte[8]. Und schließlich stempelt er mich kurzerhand zum politisch motivierten Wirklichkeitsverfälscher, natürlich ohne jeden Beleg. »Das penetrante Besserwissen«, behauptet er, »kommt nicht so sehr aus einer größeren Übersicht, aus der genaueren Kenntnis der Zusammenhänge, auch der Quellen, als vielmehr aus dem politischen Willen. So und nicht anders hätte es sein sollen, soll es sein und werden« (S. 435). Kann es, bei Markos eigenem Umgang mit Fakten und Argumenten, ein größeres Maß an Unverfrorenheit geben?

II.

Es kann. Marko begnügt sich nicht damit, Inkompetenz und Parteilichkeit ohne argumentative Grundlage einfach zu behaupten; um bei der Immunisierung seines Weltbildes ganz sicher zu gehen, schreckt er nicht davor zurück, mir außerdem Tendenzen und Behauptungen zu unterstellen, die sich auch bei größter Mühe nicht aus meinem Buch herauslesen lassen und meist sogar in eklatantem Widerspruch zu meinen Ausführungen stehen.

Da erkläre ich schon in der Einleitung, »daß nicht moralisches Verurteilen aus der bequemen Position des besser informierten Nachfahren das Anliegen dieses Buches ist« (S. 20 f.), weise im Laufe der Untersuchung wieder und wieder darauf hin, daß vieles »im Rückblick natürlich viel leichter zu erkennen ist, als es für die Zeitgenossen zu erkennen war« (S. 23; vgl. S. 19, 47, 125, 339); spreche dem Prozeß, den ich schildere, zwar keine absolute Notwendigkeit, aber doch ein hohes Maß an historischer Wahrscheinlichkeit zu (S. 116 f., 119, 334, 338); und nenne darum in meinem Fazit das Verspielen verbliebener Verständigungsmöglichkeiten »Tragik« (S. 340) – Marko hindert es nicht, mir permanente Schuldzuweisungen, »Hinterher-Klugheit«, ja »terroristische(n) Überlegenheitswahn gegenüber der Vergangenheit« vorzuwerfen (S. 435).

7 Indem er eine solche Haltung als »Schein-Empirismus« karikiert, der sich nur an den Belegen ausrichtet, die die Akteure zur Erleichterung der Arbeit des Historikers hinterlassen haben, *ÖOH*, S. 93.

8 Nebenbei: Wie ist das mit einem so verdienstvollen Autor wie Richard Löwenthal, den Marko mit mir in eine Reihe stellt?

Da komme ich in Auseinandersetzung mit der »revisionistischen« Schule der Historiographie des Kalten Krieges zu dem Ergebnis, daß die ökonomischen Interessen der USA keineswegs eine Konfrontation mit der Sowjetunion, sondern im Gegenteil eine »offene, von politischen Schranken ungehinderte Systemkonkurrenz« nahelegten; daß der Weg der USA zur Konfrontation vielmehr »entscheidend« von dem »in der politischen Kultur des Landes vorherrschenden außenpolitischen Idealismus« geprägt wurde, »der bald als Isolationismus, bald als aggressiver Moralismus in Erscheinung trat« (S. 335 f.); daß mit fortschreitender Konfrontation ökonomische Gesichtspunkte immer mehr hinter politische Imperative zurücktraten (z. B. S. 168); und daß überhaupt historische und aktuelle Erfahrungen in perspektivischer Deutung in Entscheidungssituationen fast immer den Ausschlag gaben (z. B. S. 23, 125 f., 142 ff., 234 ff., 272 ff.) – Marko hält es nicht davon ab, eine einseitige und ausschließliche »Herleitung des Geschehens aus ökonomischen Interessen« zu behaupten, derzufolge die Akteure nur noch »als leblose Etiketten« auftauchten, und mir im übrigen eine »bekennerhaft ›antikapitalistische‹ Option« (was immer das sein mag) zu unterstellen (S. 430).

Da beschreibe ich Stalin als von »nicht mehr zu überbietende(m) Mißtrauen« erfüllt und »in ständiger Furcht vor einer Verschwörung« lebend (S. 96, 45), erinnere an seiner Verantwortung für Katyn und für das Verbluten des Warschauer Aufstandes (S. 53 f.), an »polizeistaatlichen Terror« und die ständige Internierung von 10 Millionen Sowjetbürgern (S. 45), schildere »blutige Säuberungen«, Deportationen, Hinrichtungen, Ausbeutung, Wahlmanipulationen, Unterwanderung und immer wieder die Androhung von Gewalt im Machtbereich der Roten Armee (S. 96 ff., 144 ff., 185 ff.), erwähne die »allgemeine Jagd nach vermeintlichen ›Titoisten‹, die den sowjetischen Säuberungen der Jahre 1936 bis 1938 kaum nachstand«, und die mit der Verhaftung der »Mörderärzte« einsetzende letzte Säuberungswelle vor Stalins Tod (S. 191, 296) – Marko behauptet gleichwohl, daß »beiseite bleibt oder beschönigt wird, was im sowjetischen ›Einflußbereich‹ vorgeht« und Stalin »stets nur mit ausgesucht höflichem Vokabular präsentiert« werde (S. 432, 431). Und nicht nur das: In meiner Darstellung sei – so deutlich wird er allerdings nur in der »Osthefte«-Version – »die Sowjetunion die Weltpotenz des Guten«, Stalin mein »Idol« (S. 92, 94).

Da suche ich die sowjetische Politik zu *erklären:* unter Hinweis auf die Situation der Sowjetunion, auf die Erfahrungen ihrer Führer seit 1917, *auch* (aber eben nicht ausschließlich, wie Marko es will) auf den Einfluß der Sowjetideologie (S. 73, 95, 145, 193, 288, 336), auf strukturelle Notwendigkeiten einer »Mobilisierungsdiktatur« (S. 117, 133, 172, 334 f.) und das Fortwirken der Traditionen des imperialistischen Zarenregimes (S. 49, 127 f., 131) – Marko macht daraus durchgehendes *Rechtfertigen,* Entlasten, und Entschuldigen und behauptet eine Reduktion der sowjetischen Motive auf defensives Sicherheitsstreben. Ich komme zu dem Befund, daß die USA »aufgrund ihrer strukturellen Überlegenheit (...) größere Möglichkeiten« besaßen, die Gestaltung der Nachkriegsordnung zu bestimmen, und *darum* »den entscheidenden Anstoß zur Eskalation des Konflikts gaben« (S. 118, 335), weise aber zugleich unablässig auf die Mitverantwortung der Sowjetunion hin (S. 68 f., 99, 149, 192, 301, 336 f.) – Marko konstruiert daraus einseitige Schuldvorwürfe an die Adresse der USA. Ich wäge die auf Kooperation und die auf Konfrontation drängenden Tendenzen in der Politik der USA und der Sowjetunion gegeneinander ab und komme zu dem Ergebnis, daß der »Mechanismus wechselseitiger Fehlwahrnehmun-

gen« für das Obsiegen der letzteren den Ausschlag gab (S. 119, 334 f.) – Marko spricht von der »Ausweitung« des Fehlperzeptions-Mechanismus »zum umgreifenden Deutungsprinzip«, zur »Elementarfabel« meiner Darstellung (S. 432 f.). (Daß er damit auch noch mit der zwei Seiten zuvor aufgestellten Behauptung vom »ökonomischen Erklärungsmuster« in Widerspruch gerät, stört ihn natürlich nicht weiter.)

Die gleiche Tendenz zu systematischer Verzeichnung zeigt sich auch im Detail: Aus der Feststellung, daß die Westmächte 1942/43 strategische Entscheidungen trafen, die ihnen dann 1945 stärkere Einflußmöglichkeiten im osteuropäischen Bereich verwehrten, wird der Vorwurf an die Westmächte, für die Sowjetisierung Osteuropas verantwortlich zu sein (Loth S. 75, Marko S. 435); aus dem Hinweis, daß die Sowjets 1947 »kaum Möglichkeiten« zu einem offensiven Eingreifen in die Verhältnisse der westeuropäischen Länder hatten, wird die generelle Beschränkung der Offensive in der sowjetischen Politik »allein« auf die Ebene des ideologischen Anspruchs (Loth S. 192, Marko S. 431); die Erwähnung der Katalysatoren-Funktion des westlichen Rundfunks bei der Entwicklung zum Aufstand des 17. Juni 1953 wird zur Leugnung der regimeimmanenten Gründe für die Aufstandsbewegung (Loth S. 298 ff., Marko ebda.). Daß ich die Bedeutung der sowjetischen Repressionen im Machtbereich der Roten Armee für das Abrücken der USA von der Politik der Kooperation durchaus hervorhebe, wird schlichtweg geleugnet (Marko S. 432, vgl. dagegen Loth S. 69, 88, 99 ff., 149); die Verschleierung des Legitimitätsdefizits kommunistischer Regime gegen alle Evidenz einfach behauptet (S. 433). »Doktrinäre, naive oder infame Werbetechnik« für die Sowjetunion verrate allein schon meine Sprache, verkündet Marko unter der Überschrift »Wortmagie«; als Beleg bringt er nichts als – die Verwendung des Begriffs »aus dem Gleichgewicht geraten« für die Beschreibung von Vorgängen im sowjetischen Wirtschaftssystem (S. 434)![9]

Marko findet es noch nicht einmal unter seiner Würde, mir gegnerische Meinungen, die ich referiert habe, als eigene Zitate unterzuschieben und sie mir dann vorzuhalten. Daß für den Kriegseintritt der USA »der Wille zur Wahrung und Erweiterung der amerikanischen Einflußmöglichkeiten in der Weltwirtschaft« entscheidend gewesen sei, daß die Sowjetführung mit einer »ausgesprochen konservative(n) Haltung (...) den europäischen Kapitalismus lange vor dem Marshall-Plan vor dem Untergang rettete«, und daß sie »um der Bedrohung ihrer elementaren Sicherheitsinteressen durch den amerikanischen Kapitalismus entgegenzuwirken«, »den sozial-revolutionären Kräften im Machtbereich der Roten Armee freien Lauf ließ« – all das referiere ich eingangs (S. 15 f.) als charakteristisch für die »revisionistische« Interpretation des Kalten Krieges, ehe ich es dann im Laufe meiner eigenen Untersuchung teils modifiziere, teils grundsätzlich widerlege; Marko aber gibt es als meine Auffassung wider und macht daraus Angelpunkte seiner Kritik (S. 430 f., 435, *ÖOH*, S. 94). In der gleichen Weise macht er Stalins Behauptung, der sowjetische Sieg über den Nationalsozialismus sei in erster Linie der forcierten Industrialisierung des Landes zu verdanken, flugs zu meiner eigenen (*ÖOH*, S. 95, vgl. Loth S. 145). Bei solcher »Nachhilfe« läßt es sich dann natürlich gut behaupten, die revisionistischen Darstellungen seien »die eigentliche Basis« auch meiner Deutung des Kalten Krieges; und

9 Es sei denn, man will seine Polemik gegen die Verwendung des Begriffs »Osteuropa« als zusätzlichen Beleg werten – aber der träfe ihn als »Professor für Ost- und Südosteuropa-Forschung« freilich selbst!

selbst der Vorwurf, bei mir werde Stalin als »die neue Offenbarung« präsentiert, gewinnt einen leichten Schimmer von Glaubwürdigkeit (S. 430, 431).

Anders, ohne Verzerrungen, Unterschlagungen, Falschzitate und gegen alle Evidenz aus der Luft gegriffenen Behauptungen, ließ sich das Schreckbild einer demagogischen Tendenzschrift, die »den Widersachern offener Gesellschaften zuarbeitet« (*ÖOH*, S. 102), offensichtlich nicht konstruieren. Dazu waren Anlage und Intention meines Buches doch zu offenkundig: Es geht darin, soviel kann man allein schon der Einleitung entnehmen, um ein möglichst vorurteilsfreies Überprüfen der konkurrierenden und kontroversen Deutungsangebote zur Geschichte des Kalten Krieges, um den Hinweis auf einige Zusammenhänge, die in der bisherigen Diskussion nicht oder nicht deutlich genug gesehen worden sind, schließlich um eine vorläufige Gewichtung der Faktoren, die den Kalten Krieg bestimmt haben, so wie sie im Lichte des Forschungsstands zu Beginn der achtziger Jahre erkennbar sind. Und auch der politische Standort des Autors stand einem solchen Vorwurf zu deutlich entgegen: er sucht, wie es im Schlußwort heißt, nach Möglichkeiten, »dem prinzipiell eine Vielzahl von Lebensformen und Machtkonfigurationen zulassenden westlichen System« eine Zukunft nicht nur außerhalb des sowjetischen Machtbereichs zu sichern; und er hofft, daß konsensfähige, weil nach den Regeln wissenschaftlichen Arbeitens zustandegekommene Einsichten in die Natur des Ost-West-Konfliks zu seinem Abbau im Interesse dieses »westlichen« Systems beitragen können (S. 19 f., 340).

Daß ausgerechnet jemand, der so vorgeht, wie hier vorgeführt, seine Kritik mit dem Vorwurf des Verfälschens in ideologisch-politischer, ja totalitärer Absicht krönt, und daß er diesen Vorwurf gerade an den Autor eines solchen Buches richtet: Das kann man nur, nein, das muß man im Interesse an der Aufrechterhaltung wissenschaftlicher Kommunikation als Skandal bezeichnen. Würde er sich darauf beschränken, ohne hinreichende Belege meine »handwerkliche« Qualifikation in Abrede zu stellen, es wäre schon schlimm genug, aber doch nicht mehr als ein Beispiel für eine beklagenswerte Verwilderung der wissenschaftlichen Umgangsformen[10]. Aber Marko geht es um mehr: Er spricht mir ohne Grund und mit fragwürdigen Methoden wissenschaftliches Ethos und moralische Lauterkeit ab und er stellt die Kollegen, auf deren Forschungen ich mich stütze, ebenso wie diejenigen, die die Ergebnisse meiner Bemühungen überzeugend finden, mit dem dermaßen Abqualifizierten in eine Reihe. So etwas darf nicht Schule machen, wenn die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Geschichte des Kalten Krieges nicht ganz in der politischen Auseinandersetzung untergehen soll.

Nichts gegen sachlich begründete Kritik an meiner Darstellung. So unangenehm sie für die Eitelkeit des Autors sein mag, so notwendig ist sie bei der Komplexität des historischen Phänomens »Kalter Krieg«, wenn man sein Erbe wirklich bewältigen will. Wer bei seiner Rekonstruktion dieses Phänomens unzählige Male vor der Notwendigkeit stand, die Gewichte unterschiedlicher Faktoren gegeneinander abzu-

10 Die Rezension von Gerhard Wettig (*Osteuropa* 1981/3, S. 255 f.), die Marko zur Bekräftigung seiner Auffassungen anführt, arbeitet zwar ebenfalls mit Verzerrungen (als ob ich sowjetische Gewaltmaßnahmen *allein* auf die Gegenwehr der Opfer zurückgeführt, diesen »antidemokratisches Verhalten« vorgeworfen und jeden Einfluß Moskaus auf die westlichen Kommunisten geleugnet hätte!) und Verdrängen von Argumenten (zur Geringschätzung der amerikanischen Truppenabzugs-Ankündigung wie zur These, daß Stalin 1945 in Bedrängnis durch die KPdSU geraten sei); sie leitet daraus aber doch nicht »totalitäre« oder sonstwie wissenschaftsfeindliche Intentionen ab.

wägen, der kann gar nicht sicher sein, in jedem Falle die richtige Entscheidung getroffen zu haben, und weiß darum selbst am besten, daß er der Kontrolle seiner Entscheidungen durch die wissenschaftliche Gemeinschaft bedarf[11]. Respekt auch vor denjenigen, die die politischen Empfehlungen, die die Ergebnisse meiner Untersuchung nahelegen – das Plädoyer für eine »›offene‹, daß heißt kooperative und jede Chance zur Entspannung nützende Systemkonkurrenz« (S. 340) im Interesse nicht nur des Friedens, sondern auch des Selbstbestimmungsrechts der Menschen im sowjetischen Machtbereich – nicht nachvollziehen können: Diese Empfehlungen können bei der unausweichlichen Standortgebundenheit eines jeden Historikers nun einmal nicht zwingend sein, auch wenn sie mir selbst noch so überzeugend erscheinen. Aber hemmungsloses Diffamieren mit unsauberen Methoden, das läßt sich auch mit noch so großer persönlicher Betroffenheit nicht rechtfertigen; das erfordert deutlichen Widerspruch.

III.

Nun waren Reaktionen wie die von Kurt Marko durchaus zu erwarten. »Der Versuch«, schrieb ich seinerzeit zum Schluß der Einleitung, »die politisch eingefärbten Interpretationsmuster ›traditioneller‹ wie ›revisionistischer‹ Herkunft zu überwinden, schließt die Bereitschaft ein, auch die eigene politische Position in Frage stellen zu lassen, soweit sie durch unsere Herkunft aus der Ära des Kalten Krieges mitgeprägt worden ist« (S. 21). Auch wenn der Aufweis der Vielfalt von Bedingungszusammenhängen in einer historischen Arbeit wie der meinen kategorisches moralisches Urteilen in vielen Fällen eher erschwert als fördert, so werden auf diese Weise doch auch Verantwortlichkeiten deutlich, die die Zeitgenossen nicht gesehen oder verdrängt haben; es werden längst akzeptierte Entscheidungen und tradierte Selbstrechtfertigungen wieder in Frage gestellt und vertraute Geschichtsbilder erschüttert. Daß jedermann bereit ist, sich einem solchen Prozeß auszusetzen, kann nicht erwartet werden; und daß manch einer versucht, sich ihm durch die Flucht nach vorn in eine forcierte Attacke zu entziehen, kann niemanden überraschen.

Daß aber in einer Situation, in der die historisch-politische Wissenschaft es ohnehin schwer hat, sich gegen eingefahrene politische Vorurteile Gehör zu verschaffen, eine solche Attacke auch noch scheinbar »von innen«, mit wissenschaftlichem Anspruch und in wissenschaftlichen Organen, geführt wird (und das auch noch gleich zweimal), das stimmt dann doch bedenklich. Ist es wirklich noch zu früh für den Versuch, sich im Rahmen der historischen Wissenschaft über politische Gegensätze hinweg über die Probleme zu verständigen, die der Kalte Krieg aufwirft? Kann im organisierten Wissenschaftsbetrieb nichts anderes ablaufen als eine Wiederholung des politischen Meinungsstreits? Soll unter dem Deckmantel »wissenschaftlicher« Auseinandersetzung ein »Kalter Krieg« gegen die historische Forschung inszeniert werden, der das politische Bewußtsein gleich welcher Couleur gegen die Ergebnisse solcher Forschungsarbeit abschirmt? Es wäre mehr als bedauerlich, wenn das aufklärerische Potential der Geschichtswissenschaft, das gerade bei der Bewältigung des Erbes des

11 So mag man etwa durchaus darüber diskutieren, ob, wie Andreas Hillgruber in seiner Rezension urteilte (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 30. April 1981; vgl. auch *Historische Zeitschrift*, 233 [1981], S. 498), in meiner Darstellung »machtpolitische und militärstrategische Momente« gegenüber der Betonung des ordnungspolitischen Gegensatzes und der Bedeutung des Fehlperzeptionen zu kurz kommen. Ich sehe freilich vorerst, da Hillgruber seine Kritik noch nicht inhaltlich ausgeführt hat, keinen Anlaß, meine Argumentation in diesen Fragen zu revidieren.

Kalten Krieges noch große Dienste leisten könnte[12], auf diese Weise leichtfertig verspielt würde.

Vielleicht schärft die Erfahrung mit den »Anmerkungen« von Kurt Marko aber auch den Blick für die Notwendigkeit, im wissenschaftlichen Umgang mit Problemen des Kalten Krieges und der sowjetischen Politik besondere Sorgfalt auf die Kontrolle der eigenen Vorurteile und Emotionen zu verwenden. Vielleicht gibt sie Anlaß, beim Formulieren von Urteilen in diesem Bereich zweimal zu überlegen, ob sie auf empirisch haltbaren Befunden oder nicht doch eher auf der unbewußten Verteidigung der eigenen politischen Position beruhen, es sich womöglich sogar zur Regel zu machen, Urteile, die mit dem eigenen politischen Bewußtsein in Einklang stehen, mit besonderer Skepsis zu betrachten. Vielleicht hilft sie auf diese Weise, den Spielraum nicht nur für den notwendigen Erkenntnisgewinn, sondern auch für die Rezeption dieser Erkenntnisse zu erweitern. Zu hoffen wäre es jedenfalls.

12 Vgl. zum gegenwärtigen Stand und zu den Aufgaben der Historiographie Wilfried Loth, »Der Kalte Krieg in der historischen Forschung« in: Gottfried Niedhart (H.), *Der Westen und die Sowjetunion seit 1917*, Paderborn 1983.

BUCHBESPRECHUNGEN

Ulrich WEISS, *Das philosophische System von Thomas Hobbes.* Stuttgart-Bad Cannstadt 1980. Frommann-Holzboog. 285 S., brosch. 38,– DM, Leinen 48,– DM.

»Von der Parteien Haß und Gunst verzerrt, so schwankt sein Bild im Wandel der Geschichte ...«

Das bekannte Zitat ist auch auf Thomas Hobbes (1588–1679) anzuwenden, dessen Lebenswerk schon zu Lebzeiten umstritten war. Als nach einer Periode des Vergessens die Gesamtausgabe durch Molesworth 1845 abgeschlossen war (16 Bände!), begann die Arbeit der Wissenschaftler am Steinbruch. Die dabei auftauchenden Namen wie F. Tönnies (1896) und R. Hönigswald (1924) deuten schon darauf hin, aus welch unterschiedlichen Ansatzpunkten die Interpretation jeweils kam. Die Einordnung eines bekannten Autors bleibt so lange ein Problem, das der Denunziation ausgesetzt ist (siehe bei Hobbes »Nominalist«, »Rationalist«, »Extremer Naturalist«), bis wenigstens ein Konsens über die Methoden der Erforschung des jeweiligen Gegenstandes erzielt ist. Will man biographisch, psychologisch, soziologisch vorgehen oder nach welcher Logik?

Das Gewicht einer psycho- und soziologischen Darstellung des Werkes von Hobbes zeigt sich noch in dem Aufsatz von Hans Maier, der 1968 über Hobbes (Im Sammelband *Klassiker des politischen Denkens,* Bd. I, S. 374) schreibt: «... kann man nur verstehen auf dem Hintergrund der konfessionellen Bürgerkriege seiner Zeit: ... Aus dem Kampf um die Wahrheit war eine selbstmörderische Raserei geworden, die das menschliche Dasein selbst bedrohte«.

W. setzt seine gründiche Arbeit über Hobbes auf anderen Grund. Er fragt zunächst nach operationablen Begriffen, nach Interpretationstendenzen und nach dem Programm, wie ein guter Künstler zuerst den Werkstoff erforscht und dann die Methoden der Bearbeitung wählt. Im »Spiegel der Forschung« erkennt der Verf. die verschiedenen Ansatzpunkte der Hobbes-Forschung, wobei bereits heuristische Prinzipien und kritische Analysen zu trennen sind, natürlich auch auf dem Hintergrund einer geistes- und sozialgeschichtlichen Entwicklung, wo nun »Hobbes neben Galilei und Descartes zu den tragenden Säulen des neuzeitlichen Denkens zu zählen« hat (S. 14). Er will den Fehler vermeiden, nun »jeweils ein Muster an den Text« anzulegen, »um es im Hin- und Herspiel ... kritisch zu erproben«, so als ob die Angel wichtiger wäre als der Fisch. Da aber dieser Hobbes nicht so leicht in ein Schema zu pressen ist, entdecken die Interpreten immer mehr Unebenheiten und Brüche bei ihm, um so zu einer kritischen Ablehnung zu gelangen: Postulate, Deduktionen und logische Verbindungen stimmen nicht überein, also ist das Ganze zu verwerfen (Hönigswald, Leo Strauss, Macpherson).

Der »materialistische Fehlschluß« (n. fallacy) im Mißverhältnis von Postulaten und Morallehre wird als »Metábasis eis allo genos« nach dem Muster Kants (so im Falle Taylor, Warrender, eingeschränkt auch Hood) abgehakt, um dann zu J. Habermas und seiner Frankfurter Schule überzugehen, wobei Habermas mehr Schwierigkeiten bereitet als Hobbes, denn jener unterwirft diesen selbst wieder einem Koordinatensystem, indem er ihm das Netz von »vernünftiger Norm« und »Mechanik der Begierden« überwirft. Doch die Denunziationen reißen nicht ab: Reduktionismus, menschliche Substanz und technische Funktion, Freiheit und Determination, also »dichotomische Begriffspaare« (S. 14), ob sie nun an Aristoteles (W. Hennis) oder frankfurterisch orientiert sind. Wenn dann noch ein Fall Carl Schmitt dazu kommt, regeneriert sich das Interpretationsproblem im Interpreten selbst (S. 19/20), und wenn schließlich ausgerechnet Marx an Hobbes den »Zug zur Mathematisierung und Abstrahierung der konkreten Sinnlichkeit« kritisiert (S. 20), muß das angesichts des Marxschen Opus makaber wirken. W. erscheint die Philosophie eines Hobbes als zu komplex, als daß man sie mit der Begriffslogik des »entweder-oder« so einfach und aufs ganze kritisieren könnte (S. 23). Die »Startposition« ist also gesteckt.

Der Verf. geht vom Schlüsselerlebnis bei Hobbes aus, nämlich von der Entdeckung Euklids und seiner in sich geschlossenen Logik, das ihn fasziniert und zur Nachahmung anregt. Hobbes ist also unbelastet von allen Tabus des juste Milieu. Er hat das Mittelalter im Denken schon hinter sich. Er hat seine

neue Sicherheit gefunden im Glauben an die infallible rules und the rigid truth der »Geometrischen Sätze«. Demonstration ist ein Prozeß-Schema, kein Gefühlsausbruch. Legitimität ist Folgerichtigkeit, nicht ererbte Macht. Nur in der Fortführung scholastischer Logik (Satz-Syllogismus-Argumentation) bleibt Hobbes der Tradition treu. W. erkennt das Dilemma sofort: Es werden »wichtige Fragen unbeantwortet« bleiben, wenn die Axiome (wie übrigens bei vielen Ideologen – auch bei Marx – zu beobachten) nicht diskutierbar und nicht argumentierbar sein dürfen.

Es darf also nicht verwundern, wenn zumindest »auf dieser Stufe der Differenzierung Unebenheiten und Verwirrung« obwalten. W. optiert für eine Dreiteilung der Hobbesschen Philosophie (Körper-Mensch-Bürger = Philosophia prima, Anthropologie und Politik). Ob sich das durchhalten läßt, soll die folgende Hauptdarstellung zeigen, auch wenn es nur die Interpretation eines »Programms« (von Hobbes natürlich, s. S. 31) sein soll. Systemimmanent und redlich bleibt die Methode auf jeden Fall. Doch schon hier meldet der Autor den Zweifel an Hobbes deutlich an: Voraus-Abgrenzung aller Wissenschaft als Verzicht auf Metaphysik und Theologie, dann aber Wiedereinführung der Theologie als Beweismittel für das untheologische, das saekulare Philosophieren. Damit ist das Urteil bereits gesprochen: Das System scheitert, da die Axiome nicht tragfähig sind, ja geradezu mißbraucht werden. Es bleibt nur die Konsequenz, die Anthropologie selbst als prima philosophia einzuführen und damit auch die Politik wieder als Kontext zur Frage nach dem Menschen zu sehen, wie es Kant stets vertreten hat. (Das habe ich allerdings, fußend auf solchen Prämissen wie Kant, auch schon einmal vertreten in meinem Buch *Frühe politische Ordnungsmodelle* unter dem Abschnitt »Repräsentation«; hier Durchbruch der anthropologischen Repräsentationsidee in der Politik.)

Was W. dann in den folgenden rund 200 Seiten bietet, ist die konsequente Ausformung seines logisch aufgebauten Konzepts: Grundlagen – Anthropologie – Transzendierung und theologischer Hintergrund. Die Lektüre wird von Abschnitt zu Abschnitt spannender, weil eben das Essen nach einem guten Rezept nur schmackhafter werden kann. Da werden also zunächst die Grundlagen des Thomas Hobbes (Mechanik und Methode) ausgewiesen, Theologie und Metaphysik gleicherweise in Frage gestellt, weil nach Hob- »Gott« nur *causa prima,* also im Rückschluß gewonnener, gedachter, abstrakter Schöpfer des Seienden sein kann. Hobbes ist aber unfair, denn Theologie, den lebendigen Gott und den Bruder Jesus, den könnte er *so* ausschließen, aber nicht den Gott des Aristoteles und der Stoa. Es bleibt ein Zirkelschluß mit einem Rest Wahrscheinlichkeit (S. 36), weil Gott »unvorstellbar« ist. Damit fallen auch seine Attribute dem Verdikt anheim. Es bedarf also nicht mehr der *causa prima* für das menschliche Denken, weil die causae secundae »tragfähig genug« sind: Ursache ist also causa secunda, Wirkung causa tertia, nach der scheinbar logischen Gedankenführung wird der Vorhang vor dem scheinbar nicht vorhandenen Gott herabgelassen und es ergibt sich die neue Kulisse: Welt als mechanische Ursache und deren Wirkung. Ursache als Wille und Vorstellung. Das Drama kann beginnen. Es trägt den Titel »Welt als Modell einer Maschine«. W. erkennt aber diese Maschine von vornherein als teilweise imaginär, hypothetisch. Die Selbstgenügsamkeit des Corps ist nur eine gedachte, Bewegung darf Ortsveränderung sein, aber auch Prozeß. Anlaß, Substanz und Akzidens werden nach klassischem Muster verwendet, wenn aber Ursache nur hinreichende Bedingung der Wirkung sein soll, dann fragt sich der Leser, ob Hobbes hier eine Scheinphilosophie bastelt, die nur vordergründig alles auf Evidenzen, Erfahrungen und logischen Schlüssen aufbaut. Die Uhr als Weltmodell steht wohl als Faszinans im Hintergrund. Alles subjektive Denken muß geleugnet werden, obwohl es doch evident ist. Was soll's also? Das Vermassungssystem muß schon eine Kette von Evidenzen und logischen Schlüssen werden, die als Binsenwahrheiten zum Tagespreis verhökert werden. Das sieht dann so aus: Die Uhr ist ein Räder- und Federwerk zum Zwecke der Zeitmessung, aber fragt mich nicht, was *Zeit* ist und *warum* ich sie messen muß! Das ergibt sich alles aus der praktischen Verwendbarkeit der Uhr, die wir brauchen, weil auch andere Leute Uhren haben. Man kann sich (?) und andere (?) also besser kontrollieren. Die Frage hinter die Axiome ist verboten (von wem?), denn das kriegt »man« ja später noch serviert, im optimalen Fall sogar erklärt (von Hobbes). Empirismus kann also gar nicht gefragt sein, weil sinnliche Wahrnehmung begrenzt ist und Vernunft obwaltet. Aber grundlegende »Seins – Einsichten« sind (zunächst) »nicht ins Auge gefaßt«, weil jede Selbsterfahrung nur ein Körnchen aller Erfahrung sein kann, nicht aber eine Reise zum Urgrund aller Dinge.

Die Anthropologie von Hobbes ist also von vornherein belastet mit dem Ausschluß der Transzendenz nach außen und nach innen. Zählen kann in einem solchen System nur die (dokumentierbare?) allgemeine Erfahrung und die immanente Logik der herangezogenen Fakten. »Natur«, was auch immer man darunter verstehen mag, wird destruiert, ja sogar »despotenziert« (S. 79). Ich meine, sie wird zum Alibi umfunktioniert für die Legitimierung eigenen Wollens. Als deus ex machina wird von Hobbes »das Machen« eingeführt, eine »Produktion von Wissen durch die Vornahme manueller Handlungen» (S. 87). Woher aber kommt das »Wissen«? Es scheint bei Hobbes doch am Instrumentarium zu fehlen, wogegen das selbstgewählte Ziel überwiegt. Auch die Deutung der Universalien durch Hobbes kann logisch nur als ein interessanter Nachtarock zur Scholastik verstanden werden, nicht nur weil sie »Fragen offen läßt« (S. 93), sondern weil sie auch auf einer Naturwissenschaft aufbaut, die heute mit Recht im Museum der Geschichte der Medizin und der Physik steht (s. S. 95).

Mit bewundernswerter Genauigkeit geht der Autor den Details auch der unfairen Übertragung von »naturwissenschaftlichen Erkenntnissen« auf Gesellschaft und Politik nach: S. 110 »Macht« als »Instrument«, Staat als Uhr, Mensch als Atom oder Teilchen. Nur das, was später John Locke und Jefferson als Bürger, Mensch und Menschenwürde in die Diskussion bringen werden, das fehlt bei Hobbes so eklatant, daß er zu Hilfskonstruktionen gezwungen ist, ein im eigenen Netz gefangener Fisch. Als Mittel kann er alles mögliche verwenden, wenn es nur den Zweck erfüllt (S. 110).

Nur: Ist der Zweck zu begründen (vor wem?) oder ein Akt der Willkür? Wenn aber *Macht* funktionaler Bezugsgesichtspunkt sein soll und *Staat* nur funktional gesehen wird, dann wird bei Hobbes der alte Macchiavelli in Neuauflage mit Kommentar geliefert, diesmal nach dem Schema von Descartes: *More Geometrico* (S. 11). Die Reflexionen über Markt und Kapital lassen sich dann mühelos einordnen. Die Dynamik der Macht sieht Hobbes nicht, denn Macht ist ja nach Hobbes rational, also aller Dynamik enthoben. Wenn aber der Mensch bei Hobbes auch von Natur aus neugierig sein soll, dann kommt über das Funktionselement »Triebhaftigkeit« (»Unersättlich«) die Berechenbarkeit politischer Prozesse schon außer Kontrolle. Der ungeklärte Begriff der Macht ist im Zusammenhang mit der Unersättlichkeit des »homo homini lupus« zu sehen. Eine politische Anthropologie nach heutigem Verständnis kann es also gar nicht geben. Ohne Ahnung von den empirischen und analytischen Fakten wird – analog Marx – ein Urzustand »rekonstruiert« der abseits jeder Wirklichkeit liegt. Dieses offenkundige Mißverhältnis zwischen *Ratio* und *Wirklichkeit*, einander widerstrebenden Begriffen, Lücken in der Argumentation, Dilemmata und Aporismata verwertet W. im vierten und abschließenden Kapitel, wo das Hobbessche System transzendiert und der theologische (oder sollte man nicht doch besser sagen »metaphysische«) Hintergrund erhellt wird. Es erweist sich jedoch im Verlauf der Darstellung als notwendig, auch den anthropologischen Hintergrund aufzuzeigen (oder sollte man sagen »auf dieses Fundament durchzustoßen«?). Alles ist zwangsläufig, sowohl bei Hobbes wie bei seinem Interpreten Weiß. Die elementaren Phänomene, die more geometrico hinweg-disputiert werden, melden sich in der Peripetie des Dramas lauthals und schreien: »Einsam, armselig, ekelhaft, tierisch, kurz« und demonstrieren das Elend, dem alle Theorie nicht abhelfen kann. So ist also auch Hobbes, wie der Verf. klar erkennt, letztlich auf seinen *deus ex machina* angewiesen. Ist es nun »der Staat« oder »der Gott«? Es ist der Staat unter Zuhilfenahme aller Steinbrüche der Theologie. Religion wird mißbraucht, um den Staat als Ordnungsinstanz über der Triebhaftigkeit des Menschen zu legitimieren.

Selbst Rousseau war mit seiner *volontée générale* ehrlich. Gesetze sollen lenken, Staat soll kollektive Sicherheit gewährleisten, aber die Vielfalt der Initiativen wird »auf dem Weg gehalten«, der Bürger »im Zaum gehalten«. Wo ist die Instanz, die das vermag? »Hobbes' Staatsmaschine ist ein theoretisches Modell«. Hier ist die Antwort: Die Konstruktion geht an der Wirklichkeit vorbei. Schon deshalb, weil die Werkzeuge untauglich sind. Cui bono? Hier schlägt Hobbes den letzten Salto mortale: Nun soll die Geschichtstheologie mit an den Haaren herbeigezogenen Beispielen dazu helfen, »a christian commonwealth« (Hobbes, *De Cive*, Teil III) logisch zu legitimieren? Die letzten Abschnitte in des Autors wohldurchdachter Arbeit wirken wie Peitschenschläge gegen das in sich unstimmige Denksystem des Thomas Hobbes und gegen den Mißbrauch des Christentums für politische Zwecke (S. 232–256). Nun wird »Theorie« in die Contra-Position zur Logik gerückt. Das »saekulare System« solle so belassen werden, wie es ist, aber

eigenständig und nicht als Dienerin der Theologie. Dieser »philosophischste aller Einfälle von Hobbes« ist allerdings so neu nicht. Immerhin deutet sich eine Partnerschaft zwischen Staat und Kirche bereits an, was ja nur dem Schlüsselwort Jesu entspricht: »Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist«. Vom Staat als Schutzmacht über die Würde des Menschen hat Thomas Hobbes allerdings noch nicht geschrieben. Das wäre auch zu schwierig für damals gewesen.

Mögen auch manche Einzelheiten an der vorliegenden Arbeit über Thomas Hobbes noch zu diskutieren sein, es bleibt festzuhalten: Er hat seinen Autor beim Wort genommen; er hat versucht, ihn von innen heraus zu verstehen, und er hat die geschichtliche Dimension, die ja schon andere Autoren gewürdigt haben, nicht vernachlässigt. Wer sich in Zukunft mit dem Thema Hobbes ernsthaft beschäftigen will, der kann sich an diesem Buch nicht vorbeidrücken. Der Unterricht im Fach Philosophie könnte durch diese Arbeit ebenso bereichert werden wie die Seminare und einschlägigen Festreden auf akademischem Niveau.

Bamberg — Gabriel Ott

Georg J. Mantzaridis, *Soziologie des Christentums.* Aus dem Griechischen übersetzt von R. C. Miron. Berlin 1981. Duncker & Humblot. 197 S. 48,– DM (Sozialwissenschaftliche Abhandlungen der Görres-Gesellschaft, Bd. 8).

Da der Autor Grieche ist, ist sein Werk vom Standpunkt der Ostkirche aus geschrieben, und in dieser Tatsache wurzelt auch das besondere Interesse, das es für den westlichen Leser besitzt. Dabei ist es weniger wichtig, daß gute Information über die Kirche in Griechenland geboten wird; viel wichtiger ist es, daß aus den großen historischen Quellen der Orthodoxie geschöpft wird. M. kennt die griechischen Kirchenväter gut, und da diese nicht nur tief religiös waren, sondern auch Denker von größter intellektueller Kraft, ist viel Interessantes in die Untersuchung eingetreten.

Diese Vorteile haben freilich auch ernste Schwächen mit sich gebracht. Da ist zunächst einmal das Faktum, daß es nicht gelungen ist, den Text in gutes oder selbst annehmbares Deutsch zu übersetzen. Die Beschreibung eines Klosters als Koinobion, einer Predikt als Homilie und einer Kirchenprovinz als Metropolie mag noch angehen, aber was soll man sagen, wenn man liest (S. 114): »Im Westen wurde aus der symbolischen Darstellungsweise der Heiligen eine physiokratische ... Abbildung«? Wenn man statt gelegentlich »okkasionell« findet, statt zusammenfallen »koinzidieren«, statt Vereinheitlichung »Uniformisierung« und dergleichen und wenn statt präliminär »preventiv« gesetzt wird (S. 49, 55, 65, 70)? Solche Formulierungen müssen auf die Dauer irritieren.

Viel ernster allerdings – ja geradezu abstoßend – ist es, wenn man Stellen findet, die die schlimmsten Vorurteile, ja den Haß, der östlichen gegen die westliche Kirche widerspiegeln und weitertragen und damit Haltungen verfestigen, die ansonsten in den letzten Jahrzehnten – man muß sagen: glücklicherweise – abgebaut worden sind. Nur ein kurzer Passus sei hier zitiert; er wird genügen! Man liest auf S. 123: »Die westliche Theologie schließt im Grunde eine reale Gemeinschaft zwischen Gott und dem Menschen aus ... Gleichzeitig stellt sie Gott als summum bonum dar, welches der Mensch durch eigennützige Liebe erstreben soll. Dadurch wird die Uneigennützigkeit ausgeschlossen und die Eigennützigkeit als Voraussetzung und Zweck des menschlichen Lebens sanktioniert.« Soll das objektive Wissenschaft sein? Man kann sich nur wundern, daß die Görres-Gesellschaft derartiges in ihre Sozialwissenschaftlichen Abhandlungen aufnimmt.

Letzten Endes ist es immer die Tatsachengerechtigkeit einer wissenschaftlichen Arbeit, die über ihren Wert oder Unwert entscheidet, und so müssen wir fragen, wie es in dieser Hinsicht um das Herzstück dieser (und jeder) Religionssoziologie steht, um ihre Typologie. M. unterscheidet drei Grundformen (S. 45 f.): den Koordinationstypus, den er als für die Orthodoxie charakteristisch bezeichnet; den papocäsaristischen Typus, den er dem Katholizismus zuordnet; und den cäsaropapistischen Typus, der angeblich zum Wesen des Protestantismus gehört. Wer etwas über die Hauptbeispiele der Orthodoxie weiß, über Byzanz und das Rußland der Zaren, der weiß auch, daß hier von Koordination nicht die Rede sein kann, daß vielmehr Subordination der Kirche unter Kaiser und Zaren und Staatsgewalt bestanden hat, und zwar Subordination extremster Art. Der Autor selbst sagt ja auch über sein eigenes Land (S. 174): »Die Kirche des neuentstandenen griechischen Staates ... geriet unter die äußerst strenge Aufsicht des Staates.« Was das Wort Papocäsarismus betrifft, ist zu bezweifeln, daß es irgendwo sonst in der Literatur zu finden ist. Aber nicht nur das Wort existiert nicht – die Sache auch nicht.

Abgesehen vom winzigen Kirchenstaat hat kein Papst je ein Land beherrscht. Das katholische Prinzip war vielmehr das der Diarchie, d. h. der totalen gegenseitigen Unabhängigkeit von Kirche *und* Staat, wie es Papst Gelasius in einem berühmten Text niedergelegt hat, der, wie uns Historiker sagen, der am meisten zitierte Text des Mittelalters war. Vielleicht dachte der Verf. an die hochfliegenden Ansprüche Gregors VII., aber auch dieser Pontifex hat *de facto* nie mehr gefordert als der *moralische* Richter von Kaiser und Königen zu sein. Wenn es also schlecht um diese zwei Begriffe bestellt ist, so steht es mit dem dritten noch schlechter. Wir lesen mit Überraschung, daß der Protestantismus eine »Tendenz zur ... Abtretung religiöser Kompetenzen an staatliche Stellen« gehabt hat (S. 46). Die höchste Form des Protestantismus war der Kalvinismus, und die Ablehnung staatlicher Eingriffe in die religiöse Sphäre war einer der Hauptpunkte seines Programms. Ja, Kalvin und die Seinen haben leidenschaftlich, man könnte sagen löwenhaft, um die Freiheit der Kirche gekämpft und der weltlichen Obrigkeit alle und jede Jurisdiktion im »Königreich Christi« verweigert.

Man kann nicht umhin, festzustellen, daß M. den Kalvinismus, der doch seit Max Weber im Mittelpunkt der soziologischen Diskussion gestanden hat, nicht kennt. Und das zeigt die größte Schwäche des ganzen Buches. Die Namen Franziskus, Dominikus, Ignatius kommen in ihm nicht vor, auch nicht die Namen George Fox und John Wesley. Aber eine *Soziologie des Christentums,* die um die Bettelorden und die Jesuiten, die Quäker und die Methodisten – Pietisten nicht weiß, beruht auf einer viel zu schmalen Basis, um einen Leser des Westens befriedigen zu können.

Salzburg W. Stark

Justin Stagl (H.), *Aspekte der Kultursoziologie, Aufsätze zur Soziologie, Philosophie, Anthropologie und Geschichte der Kultur. Zum 60. Geburtstag von Mohammed Rassem.* Berlin 1982. Dietrich Reimer. 441 S.

»Hegel hatte recht: die Synthese ist das Prinzip des intellektuellen Fortschritts. Eine schöne Illustration dieser Tatsache ist das Lebenswerk Mohammed Rassems. Von der Kunstgeschichte herkommend und zur Soziologie überwechselnd, sind beide Wissenschaften in seinen Schriften immer präsent und verleihen ihnen einen höchstpersönlichen Stil, der seinen Eindruck nie verfehlt« (S. 87). Diese Kennzeichnung des Geehrten, die Werner Stark in die Einleitung zu seinem Beitrag »Die kalvinistische Ethik und der Geist der Kunst« einbezieht, charakterisiert zugleich den vorliegenden Sammelband: intellektueller Fortschritt durch Synthese. Der Artikel von Werner Stark öffnet völlig neue Sichtweisen, wenn die kalvinistische Exegese des Alten Testaments sowohl mit der Bilderstürmerei als auch mit der Entstehung der modernen Arbeiterbewegung in Verbindung gebracht wird.

Die Rassem-Festschrift ist nicht eine Sammlung von Gelegenheitsarbeiten: sie präsentiert ein wohlgegliedertes Programm. Werner Stark beschließt mit dem erwähnten Beitrag den Abschnitt »I. Zur Semiotik«, der thematisch sehr verschiedenartige Arbeiten von Thomas Gelzer, Thomas Finkenstaedt, Sigrid Paul und die beachtenswerte Rilke-Deutung von Ernst E. Boesch zusammenfaßt. Das Prinzip der interdisziplinären Zusammenschau setzt sich fort in Abschnitt »II. Zum Mythos der Gerechtigkeit« mit Aufsätzen von Karl-Heinz Ilting, Otto Höfler, den beiden Soziologen Heinrich Stieglitz und Wigand Siebel, dem Münchner Philosophen Helmut Kuhn, Christoph Thienen-Adlerflycht aus Salzburg und Angar Stöcklein aus St. Gallen.

Der Herausgeber bestreitet zusammen mit Peter Waldmann den Abschnitt »III. Zum Mechanismus der Identifikation«. Die soziologische Abhandlung Stagls führt vom Mäzenatentum in der Kunst zu einer allgemeinen Theorie »gestufter« Sozialbeziehungen. Nach Waldmanns Beitrag über deutsche Auswandererkolonien in Süddhile folgen die Abschnitte »IV. Zur Institutionentheorie« und »V. Zur Wissenschaftsgeschichte und Ideologiekritik«. Über Institutionstheorie schreiben Thomas Molnar, Heinrich Koller, Hani Srour und Ignazio Toscani. Dann gipfelt der Sammelband sich zu weiteren Höhepunkten im Schlußteil auf: Georg Pfligersdorffer schreibt über Seneca, Thomas Chaimowicz über Montesquieu, Hermann Krings über Schelling, Wilhelm Hennis über Tocqueville. Außerdem behandelt in diesem Abschnitt Robert Hepp die Soziologie der Altersstufen und Hans Sedlmayr schließt den Band mit »Drei Aperçus zum industriellen System«.

Das bisher vorliegende Opus von Mohammed Rassem wird dem Leser durch den »Bio-bibliographischen Anhang« (S. 415–441), bestehend aus Lebenslauf, einem autobiographischen Fragment und dem Schriftenverzeichnis, auf vorbildliche Weise zugänglich gemacht. Der Sammelband ist ein sehr bedeutender Beitrag zur Kultursoziologie.

München Horst Helle

Wilmont HAACKE, Die politische Zeitschrift 1665–1965. Bd. 1–2 (gemeinsam mit Günter Pötter). Stuttgart 1968–1982. K. F. Koehler Verlag. 1061 S.

Vierzehn Jahre nach dem Erscheinen des ersten, vornehmlich von der Geschichtswissenschaft begrüßten Bandes liegt nunmehr auch der zweite – abschließende – Band (1900 bis 1980) über die deutschen politischen Zeitschriften vor, der zudem auf das Interesse der Politischen Wissenschaft stoßen dürfte. Vor und nach Kirchners allgemeinem Überblick über *Das deutsche Zeitschriftenwesen, seine Geschichte und seine Probleme (1958–1962)* ist dieses Thema, von Einzelstudien abgesehen, »bisher nicht gesondert behandelt worden: weder innerhalb des Bereichs der Publizistikwissenschaft, noch im Rahmen der Politologie, erst recht nicht im Gefüge der Geschichtswissenschaft«. Daraus leitet H. eine Empfehlung zu interdisziplinärer Zusammenarbeit ab, die es noch zu leisten gelte. Jeder Band enthält zwei Teile, einen diskursiv darstellenden und eine »Anthologie« von Texten der insgesamt 72 eingehender berücksichtigten Zeitschriften, in denen die Zeitläufte besonders charakterisch zum Ausdruck kommen, so wie gleich zu Beginn in einem Räsonnement »Über den politischen Mord« (1719) in den »Gesprächen in dem Reiche derer Todten« bis hin schließlich zu Erörterungen über die »Möglichkeiten und Gefahren der liberalen Partei« (1960) in *Liberal* – alles in allem eine faszinierend abwechslungsreiche Revue politischer Publizistik aus drei Jahrhunderten, die der Nestor der Zeitungswissenschaft hier in Form von Momentaufnahmen vor dem geistigen Auge passieren läßt. Jeder Beitrag wird aufschlußreich eingeleitet mit personellen und – leider nicht immer lückenlos verfügbaren – technischen Angaben zu den einzelnen Periodika, deren Auflagen sowie deren Programmen und Zielsetzungen.

Während der erste Band einer theoretischen Klärung und systematischen Fundierung gewidmet ist, werden im zweiten Band die (Ideen-)Geschichte der politischen Zeitschrift – nicht im eigentlichen historischen Sinne, sondern unter publizistikwissenschaftlichen Fragestellungen und Gesichtspunkten – abgehandelt und die politischen Wochenblätter als »neuer Zeitschriften-Typus« untersucht. Dabei wird deutlich, in welch hohem Maße die politischen Zeitschriften die kommunikativen Träger der politischen Kultur eines Landes sind. Klar gegliedert werden Erscheinung und Begriff der politischen Zeitschrift herausgearbeitet, definiert und rational zur Anschauung gebracht. Demnach ist – zusammengefaßt – die politische Zeitschrift eine periodische Publikation, deren Tendenz sich aus dem von ihr verkündeten Programm ergibt. In diesem Sinne reflektiert sie fortwährend fortwirkende staatliche, soziale und kulturelle Begebenheiten aus Vergangenheit und Gegenwart im Hinblick auf die Zukunft. Die Bestimmung und der Bedeutungswandel des Politischen seit dem 18. Jh. wird anhand von Zeugnissen vergegenwärtigt, von denen u. a. das von Hubert Marx bemerkenswert erscheint, der die Aufgabe der politischen Zeitschrift darin erblickt, »auf Taten hinzuarbeiten, politische Zustände bestimmter Art herbeizuführen, zu erhalten oder die Voraussetzungen dafür zu schaffen«. Die im Ganzen vielleicht zu wenig berücksichtigte – auch wirtschaftliche Interessen vertretende – parteibildende Funktion solcher Zeitschriften wird zwar durchaus angesprochen, aber nicht auf deren ideologischen Horizont bezogen, der deren Bild prägt, ja mit innerer Notwendigkeit prägen muß – im Gegensatz zu wissenschaftlichen Zeitschriften, die sich auf theoretischer Ebene methodisch argumentierend mit der Politik als höchster Form menschlichen Handelns befassen. Politische Zeitschriften stellen sich »in den Dienst des Proklamierens von Anschauungen und Gesinnungen sowohl einzelner Persönlichkeiten wie ganzer Gruppen, oft dienen sie Einzelnen zur Gruppenbildung oder Gruppen zum Gewinnen Einzelner für ihre Ziele«. Auch den hier vorgestellten bundesrepublikanischen Wochenblättern wird der Status politischer Zeitschriften zugeschrieben; vierzehn werden monographisch skizziert. Ein besonderes Problem würde sich für die nicht rubrizierten Zeitschriften der DDR stellen, wo Erscheinung und Begriff des Politischen unter totalitärem Aspekt anders zu sehen und aufzufassen sind, so daß sich die politische Zeitschrift dort wohl kaum von anderen Zeitschriften-Typen abgrenzen lassen dürfte. Als niveauvollstes Beispiel dafür wäre *Sinn und Form* zu nennen.

Die einen gewaltigen Stoff durchdringenden Betrachtungen konzentrieren sich im wesentlichen auf das innenpolitische Ressort der Zeitschriften, aber die außenpolitische Komponente sollte deshalb nicht unterschätzt werden – man denke nur allein an die mobilisierenden und nachwirkenden Freund- und Feindbilder der Zeitschriften im Kampf der Geister in Spannungs- und Konfliktzeiten. Es versteht sich von selbst, daß bei dem schier unübersehbaren Volumen politischer

und politisierender Zeitschriften eine kritische Auswahl vorgenommen werden mußte; so vermißt man beispielsweise Stapels *Deutsches Volkstum*, findet dafür aber Ullmanns *Deutsche Arbeit*. Angesichts zahlreicher offener Fragen und Probleme bleibt es, wie vom Verf. beabsichtigt, der Forschung vorbehalten, auf deren weitere Beantwortung und Lösung hinzuarbeiten, wofür sie nunmehr über eine zuverlässige und anregungsreiche Grundlage verfügt, denn diesem standard work sind ein äußerst dichter wissenschaftlicher Apparat und eine Bibliographie beigegeben. Es gibt noch viel zu tun auf dem Gebiet der quellenmäßigen Erschließung politischer und politisierender Zeitschriften im Hinblick nicht nur auf die Initiativen und Intentionen von Verlegern, Herausgebern und Redakteuren unter Berücksichtigung präventiver oder resultativer Zensur in der neueren deutschen Geschichte, sondern auch in Hinblick auf ihre Abhängigkeiten von Institutionen und Verbänden – und nicht zuletzt von ihrer Leserschaft selbst, im Spannungsfeld von parlamentarischer Demokratie und öffentlicher Meinung.

Karlsruhe Jürgen Kämmerer

Peter D. Stachura, *The German Youth Movement 1900–1945. An Interpretative and Documentary History.* London 1981. Macmillans. 20,– £.

In einer Zeit, in der man unter den jugendlichen Mitgliedern der deutschen Friedensbewegung von einem Nationalneutralismus zu sprechen beginnt, lohnt es sich durchaus, wieder einmal mit rückwärtsgewandtem Blick die Genese und Entwicklung der deutschen Jugendbewegung von der Jahrhundertwende bis 1945 analytisch zu betrachten. Dies ist das Ziel des vorgelegten dünnen Bandes. Sein Autor wendet sich an eine »breite akademische Leserschaft«, die ernstlich an der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts interessiert ist. Dies ist sein Maßstab, und an diesem muß auch seine Arbeit gemessen werden. Um das Urteil gleich vorwegzunehmen: Er wird diesem Maßstab nie gerecht.

Das Buch gibt einen Überblick, aber keine Analyse und Interpretation des Wandervogels, der Bündischen Jugend, der konfessionellen und parteigebundenen Jugendorganisationen einschließlich der Hitlerjugend. Neuland wird dabei nicht betreten, neue Einsichten nicht gewährt. St. ist zugute zu halten, daß es bis zum heutigen Tage keine Geschichte der deutschen Jugendbewegung gibt, die als Basis für eine interpretative Analysis dienen könnte. Die vorhandenen Quellenbände sind mit Vorsicht und Skepsis zu genießen. Die rund 80 Bände des Reichskommissars für öffentliche Sicherheit und Ordnung, die zwischen 1919 und 1932 sehr viel Licht auf die Tätigkeit u. a. der Bündischen Jugend werfen, werden ignoriert, genauso wie die Akten des Reichsjustizministeriums, die besonders aufschlußreich für illegale Jugendgruppen nach 1933 sind. Von über 700 Anmerkungen beziehen sich nur knappe hundert auf Primärquellen, die ohnehin schon bekannt sind.

Zudem unterlaufen St. zahlreiche Fehler. So konstatiert er besonders den Einfluß Thomas Manns auf die deutsche Jugendbewegung, insbesondere auf den Wandervogel. Sollte dies wirklich der Fall gewesen sein, so können dies kaum die Buddenbrooks bewirkt haben, eher schon hätten es die *Betrachtungen eines Unpolitischen* sein können, ein Werk, das gegen den westlichen Einfluß Sturm lief, wie auch gegen das Werk seines Bruders Heinrich. In ihm konfrontiert Thomas Mann eine dekadente westliche *Zivilisation* mit der deutschen *Kultur*. Aber dieses Buch kann natürlich auf den Wandervogel der Jahrhundertwende keinen Einfluß ausgeübt haben, erschien es doch erst 1919. Mit Recht erwähnt St. den großen Einfluß der Schrift Julius Langbehns *Rembrandt als Erzieher*, nur war diese Schrift nicht, wie er behauptet, ein Roman, was die Vermutung nahelegt, er habe sie überhaupt nicht eingesehen. Dabei hätte er sich sehr leicht orientieren können über das, was in der deutschen Jugendbewegung gelesen wurde, wenn er Walter Hofs vorzügliche Studie *Der Weg zum heroischen Realismus* herangezogen hätte.

Die deutsche akademische Jugend und deren Organisationsformen werden mit keinem Wort erwähnt, die Rolle des weiblichen Geschlechtes innerhalb der Jugendbewegung nur am Rande. Beim Thema Hitlerjugend sollte der Autor auf sicherem Boden stehen, aber auch hier unterlaufen ihm Fehler, die vermieden hätten werden können. So akzeptiert er Baldur von Schirachs Behauptung (kürzlich wiederauferstanden in den Arbeiten von Mitgliedern der ehemaligen Reichsjugendführung), daß er die Militarisierung der Hitlerjugend verhindern wollte. Worauf es von Schirach wirklich ankam, war, nicht in den Schatten eines hochdekorierten Offiziers wie Rommel zu geraten, dessen Forderungen er als einen Einbruch in seine Alleinherrschaft über die Hitlerjugend betrachtet. Letzten Endes war die Hitlerjugend, wie

auch die Bündische Jugend, militärisch organisiert. Unter der Leitung der Reichswehr hielt sie bereits 1932 wehrsportliche Übungen ab, ab 1935 produzierte die Reichsjugendführung Filme für eine »Wehrhaftmachung« der deutschen Jugend. Der Großteil der Filme befindet sich heute noch im Bundesarchiv auf dem Ehrenbreitstein.

Die »neue Ideologie« bereitet dem Verf. offenbar Schwierigkeiten, kein Wunder, versuchte doch die Hitlerjugend dem Ideologiedefizit mit einem »Sozialismus der Tat« abzuhelfen. Und so trifft man auch bei St. nur auf Gemeinplätze. Aufschlußreich, aber weit davon entfernt, in sich schlüssig zu sein, ist ein Blick in das Liederbuch der Hitlerjugend. Die dem Rezensenten vorliegende Ausgabe aus dem Jahre 1939 enthält insgesamt 268 Lieder, von denen aber 70 % traditionelle Volks- und Soldatenlieder sind, wie sie sich auch im *Zupfgeigenhansl* befinden, dessen größter Teil wiederum dem *Allgemeinen Deutschen Commersbuch* aus dem Jahre 1859, also den Studenten- und Buschenschaftsliedern, entstammt.

Alles in allem: Das Elaborat ist eine Enttäuschung, es enthält nichts, was nicht bereits besser gesagt worden ist.

York/England Hannsjoachim W. KOCH

Akten zur Auswärtigen Deutschen Politik 1918–1945. Serie B: 1925–1933, Bd. VIII–XV, *Serie C: 1933–1937*, Bd. VI, 1; VI,2; *Serie E: 1941–1945:* Bd. IV, VII, VIII. Göttingen 1978–1981. Verlag Vandenhoeck & Ruprecht.

Die von einer amerikanisch-britisch-französisch-deutschen Kommission ausgewählten Akten des Auswärtigen Amtes wollen ein (möglichst vollständiges) Bild der deutschen Außenpolitik vermitteln. Der Rezensent muß es sich angesichts der Fülle des ausgebreiteten Materials versagen, näher auf die Dokumente und die ihnen zugrunde liegende jeweilige politische Lage einzugehen und kann lediglich auf einige Grundaspekte hinweisen.

Die angezeigten Bände der Serie B, die die zweite Hälfte der Weimarer Republik umfassen, spiegeln das deutsche Ringen um die Revision der Versailler Verträge wieder. Der Anschluß Österreichs, »einschließlich der Übergabe Südtirols« war für die Verantwortlichen in Berlin ebenso selbstverständlich wie für den Heimwehrführer Fürst Starhemberg, der mit dem »deutschen Nationalisten Hitler« in Verbindung stand: »Ich will das Großdeutsche Reich ... das Ziel Österreichs muß Gesamtdeutschland sein«, wie der Gesandte in Wien im Mai 1930 berichtete (Bd. XV. S. 58 f.).

Zahlenmäßig überwiegen die die Reparationsfrage betreffenden Dokumente, was deren große Dringlichkeit erkennen läßt. Der Versailler Vertrag bzw. die deutschen Mißerfolge bei den Revisionsbestrebungen trugen bekanntlich nicht unwesentlich zum Aufstieg Hitlers bei. Staatssekretär von Bülow faßt im Herbst 1930 zusammen: »Die langjährige außenpolitische Erfolgsarmut unserer Politik hat eine Reaktion herbeigeführt, wie sie bei allen Völkern naturnotwendig eingetreten wäre« (Bd. XV. S. 527).

Der Doppelband der Serie C enthält Dokumente aus der Zeit von November 1936–1937, also aus der Zeit des Dritten Reiches. Aus mehreren Aktenstücken wird deutlich, daß die Mächte, allen voran Großbritannien, bereit waren, Hitlers Revisionswünsche, deren Erfüllung sie der Weimarer Republik jahrzehntelang abgeschlagen hatten, zu erfüllen, solange dieser keine Gewalt anwende. Die Bände der Serie E enthalten diplomatische Dokumente aus der Zeit vom Herbst 1942 bis zum Zusammenbruch. Je näher die Katastrophe rückt, desto gespenstischer wird die Szenerie.

Fazit: Die Aktenveröffentlichungen sind für jedermann interessant und hoffentlich Pflichtlektüre des deutschen diplomatischen Nachwuchses.

München Alfred JÜTTNER

Hans-Werner GILLE, *Australien. Die größte Insel der Welt. Ein Kontinent im Aufbruch.* Wels/München 1981. Verlag Welsermühl. 232 S. 78,– DM.

Nach seinem Sibirienbuch legt G. ein ebenso gelungenes Australienbuch vor. In 10 Kapiteln berichtet er in Wort und Bild über die Entdeckungsgeschichte, über Eingeborene und Einwanderer, über Politik und Wirtschaft, über Abenteuer und Tourismus und manches andere mehr. So nebenbei fällt ein Kurzbericht über die Zwischenstation Singapur ab.

Über die Weite des Landes, das größer ist als alle Staaten Europas zusammen (ohne das europäische Rußland) erhält man eine Vorstellung, wenn man liest, daß eine Eisenbahnfahrt von einer Küste zur anderen 65 Stunden dauert und daß manche Großstädte sich über eine Länge von fast 100 km erstrecken. Die heute 14 Millionen Einwohner zählende einstige Sträflingskolonie gehört zu den reichsten Staaten der Erde. In der Förderung von Blei, Zink und Mineralsandkonzentraten liegt Australien an erster Stelle. Die Kohlevorräte reichen noch 500 Jahre und der Weltbedarf an Eisenerz kann für

die nächsten 200 Jahre von Australien gedeckt werden. Hier gibt es auch der Welt größtes Uranlager und das größte Bauxitvorkommen.

Obwohl nur 10 % des Landes landwirtschaftlich nutzbar sind, und obwohl die Erträge pro Hektar unter denen Amerikas und Europas liegen, reichen die Ernten, um 50 Millionen zu ernähren. Sein wichtigster Handelspartner ist Japan, das es – nebenbei gesagt – durchgesetzt hat, daß in Australien weder im Kino noch im Fernsehen antijapanische Filme gezeigt werden.

Die Eingeborenen, die Aborigines, an denen noch vor gut 50 Jahren Massaker stattfanden (auf Tasmanien wurden sie völlig ausgerottet), stellen lediglich 1 % der Bevölkerung. Ein Teil von ihnen lebt, wie die Indianer in Amerika, in Reservationen, einem anderen Teil ist es gelungen, sich »anzupassen«.

Australien begreift sich längst nicht mehr als Vorposten Großbritanniens, sondern als eine Nation im asiatisch-pazifischen Raum, als ein Anrainer des »Meeres der Zukunft«, das nach Toynbee das dritte Jahrtausend bestimmen wird.

G., der einen Erzählerstil schreibt, der sich gut liest, informiert auf das Beste über den noch weitgehend unbekannten 5. Kontinent. Bleibt noch zu sagen, daß der Verlag das Buch, dem man viele Leser wünscht, ausgezeichnet ausgestattet hat.

München Alfred Jüttner

BUCHNOTIZEN

Literatur zu Fragen der Militär- und Sicherheitspolitik

Von Jürgen Schwarz

Thomas BRUHA, *Die Definition der Aggression. Faktizität und Normativität des UN-Konsensbildungsprozesses der Jahre 1968 bis 1974. Zugleich ein Beitrag zur Strukturanalyse des Völkerrechts.* Berlin 1980. Duncker & Humblot. 366 S. Literatur, Register.

1974 hat die Generalversammlung der UNO ohne formelle Abstimmung auf dem Wege des allgemeinen Konsenses eine Resolution angenommen, mit der zum ersten Male in der Geschichte des Völkerrechtes eine universell akzeptierte Definition der Aggression vorgelegt wurde. Auf die völkerrechtsrelevanten Aspekte und auf die völkerrechtsbildende Kraft dieses Konsensbildungsprozesses zur Definition der Aggression konzentriert sich die außerordentlich gründlich erarbeitete, ausgewogen diskutierte und wohl belegte Untersuchung, womit B. einen Beitrag zur Strukturanalyse des Völkerrechtes schlechthin leisten will. Dabei liegt das Gewicht nicht auf der Überprüfung der Völkerrechtskonformität der nach sechs Jahren gefundenen Definition von Aggression, sondern auf der Analyse der »Veränderungen der sozialen Basis«, die das Völkerrrecht und damit auch die neue Definition trägt und determiniert, wozu insbesondere ein »permanenter Kommunikationsprozeß« und ein »politischer bargaining-Prozeß« unter den Staaten gehören. Gleichwohl versucht der Verf. eine – nicht recht überzeugende – Abgrenzung zu sozialwissenschaftlichen (politikwissenschaftlichen) Untersuchungsansätzen, indem er etwa auf eine spezifische »Konferenzidentität« der Staaten, wie sie ihnen durch die relevante UN-Dokumentation (zur Definition der Aggression) verliehen wird, abstellt. Das führt zweifellos zur Straffung der Untersuchung, verengt zugleich aber wieder den gerade erst zur Politikwissenschaft hin geöffneten, interessanten völkerrechtlichen Analyseansatz von der »sozialen Basis« her.

Lutz KÖLLNER, *Militärausgaben und Finanzielle Abrüstung. Ein sicherheitspolitisches Programm der Vereinten Nationen.* München 1981. Bernard & Graefe. 152 S. 22,50 D-Mark.

Überarbeitete frühere Abhandlungen des Autors werden hier in wenig einleuchtender Systematik zusammengestellt. Hinweisen auf die Militärausgaben der Bundesrepublik folgen anhand eines Literaturberichtes makroökonomische Anmerkungen zur Rüstungswirtschaft und eine Skizze zu den Beziehungen zwischen Abrüstung und wirtschaftlicher Entwicklung, dann Auszüge aus einem Bericht der UN über die Entwicklung der Militärausgaben, schließlich ein UNO-Gutachten über finanzielle Abrüstung. Einige interessante Einblicke in die Zusammenhänge zwischen verminderten Militärausgaben, Militär und Wirtschaft, aber wohl nur der Versuch der Anwendung der makroökonomischen Theorie auf den militärischen Sektor.
Gute Skizze der in Deutschland weniger bekannten »finanziellen Abrüstung«.

Streitkräfte. Die »Military Balance« des Internationalen Instituts für Strategische Studien London. München 1982. Bernard & Graefe. 271 S. 22,50 DM.

Deutsche Ausgabe der jährlich erscheinenden, bekannten *Military Balance* des IISS London. Beschreibt die Wehrpotentiale aller Länder der Erde und analysiert die Kräfteverhältnisse vor allem im Ost-West-Bereich. Zahlen u. Statistiken beruhen auf den gemittelten Angaben aus verschiedenen Ländern und Forschungen des IISS London. Gilt allgemein als verläßlichste Veröffentlichung in diesem Bereich, obwohl im Einzelfall jeweils genauere Untersuchungen erforderlich sind.

Hans-Joachim BERG, *Der Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages. Kontrollorgan zwischen Macht und Ohnmacht,* München 1982. Bernard & Graefe. X, 310 S. Literatur, Register. 28,50 DM.

Dem Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages kommt zunehmend Bedeutung zu. Dies würdigt hinsichtlich Kompetenzen, Befugnisse und Aufgaben die angezeigte, sorgfältig erarbeitete, umfassende Untersuchung. Der Expertise des Verf. sind gute Einblicke in die verfassungsrechtliche Theorie und in die parlamentarische Praxis zu verdanken. Gerade Untersuchungen über die vornehmlich rechtlichen Betrachtungsweisen hinaus machen diese Arbeit für die Regierungslehre wie für die Sicherheitspolitik gleichermaßen empfehlenswert.

Eckehart EHRENBERG, *Der deutsche Rüstungsexport. Beurteilungen und Perspektiven.* München 1981. Bernard & Graefe. 126 S. 12,50 DM.

Der Deutsche Rüstungsexport gerät zunehmend in die Diskussion von Befürwortern einer Liberalisierung auf der einen und entschiedenen Verfechtern schärferer Restriktionen auf der anderen Seite. Es gibt zwar Regeln und Kriterien für die Rüstungsexportentscheidungen, die aber oftmals im konkreten Falle ungeeignet erscheinen, wenn es z. B. um die Bestimmung eines »Spannungsgebietes« geht, in das nicht exportiert werden darf. E. versucht, die rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Aspekte der komplexen Thematik zu analysieren und eine im Rahmen der Außenpolitik der Bundesrepublik geeignete Rüstungsexportpolitik vorzuschlagen.

Gerd-Klaus KALTENBRUNNER (H.), *Der Soldat. Dienst und Herrschaft der Streitkräfte.* München 1981. Herder. 191 S. 11, 90 DM.

Zehn Beiträge über die »unaufhebbare Eigenart des Soldaten« und die ihn vom Zivilisten grundsätzlich unterscheidenden Merkmale. Von der Korrektur »typisch deutscher« Fehlurteile über den Beruf des Soldaten reichen die Essays über Erläuterungen zum »Soldaten in der Schweiz« und zu »Frauen in den Streitkräften« bis zur Analyse der Rolle des Militärs in Afrika und Lateinamerika. Insgesamt Anregungen für eine in der Bundesrepublik notwendige Diskussion. Fehlurteile eingeschlossen: etwa Klaus Hornung über die Hochschulen der Bundeswehr.

Detlef BALD, *Der deutsche Offizier. Sozial- und Bildungsgeschichte des deutschen Offizierskorps im 20. Jahrhundert.* München 1982. Bernard & Graefe. 168 S. 21 Tabellen. Literatur. 36,– DM.

Zentrale These: Die im deutschen Kaiserreich entstandene Tradition der Offiziersauswahl und des militärischen Selbstverständnisses war gegen die bürgerliche und gesellschaftliche Entfaltung gerichtet. Oder mit den Worten des Grafen Krockow: »Die preußische Heerestradition taugt nicht dazu, ein zeitgemäßes, politisch tragfähiges Verhältnis von Armee, Staat und Gesellschaft zu begründen.« Der Verf. sieht hier das bis in die Frühphase der Bundeswehr »verschleppte Kernproblem« der Sozial- und Bildungsgeschichte des deutschen Offizierskorps. Mit umfassendem Datenmaterial versucht er, diese Problematik in allen Entwicklungsphasen der Streitkräfte nachzuweisen.
Neben den gut belegten Ergebnissen bleiben hinsichtlich der empirischen Erkenntnisse zahlreiche Fragen.

Klaus PUZICHA und Adelheid MEISSNER *. . . unter die Soldaten? Junge Männer zwischen Bundeswehr und Wehrdienstverweigerung.* Opladen 1981. Leske + Budrich. 215 S. (119 S., Anhang).

Die Zahl der Wehrdienstverweigerer steigt an. Korrespondierend mit den fallenden Zahlen der Wehrpflichtigen werden gegen Ende der achtziger Jahre gravierende Personalprobleme in der Bundeswehr entstehen. Vor allem die personelle Struktur der Streitkräfte wird sich verändern müssen. Dabei werden jugendsoziologische und -psychologische Erkenntnisse zu berücksichtigen sein, zu denen die vorliegende Untersuchung einen bemerkenswerten Beitrag leistet. Sie befaßt sich mit der Einstellung junger Männer zum Wehrdienst, zur Möglichkeit einer Freiwilligenbewerbung und zur Wehrdienstverweigerung. Neben sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und ethischen Überlegungen sollten auch solche Motivationsforschungen als Kriterien für politische Entscheidungen über den Wehrdienst herangezogen werden.

Johannes GERBER, *Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte.* Regensburg 1978. Walhalla u. Praetoria. 423 S.

Sammlung von 33 Beiträgen zu betriebswirtschaftlichen Problemstellungen der Streitkräfte, die in der Zeit vom 1957 bis 1977 publiziert wurden. In der Tat eine erstaunliche Poinierleistung: die konsequente Entwicklung einer Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte durch einen aktiven General. Die meisten der über zwei Dekaden gestellten Fragen und vorgeschlagenen Ansätze sind nach wie vor aktuell, schon deshalb weil

sie nur ungenügend von der modernen Betriebswirtschaftslehre (auch an den Hochschulen der Bundeswehr) aufgegriffen wurden. Der graduierte Betriebswirt und der Diplomkaufmann in der Bundeswehr könnte auch heute noch von diesen Beiträgen ebenso profitieren wie die für die Wirtschaftlichkeit der Streitkräfte zuständige Bundeswehrverwaltung.

Daniel Frei, *Risks of Unintentional Nuclear War*. Genf 1982. United Nations Publication. 255 S. Literatur. 19,– US $.

Die vom UNO-Institut für Abrüstungsforschung herausgegebene Studie versucht, Antworten zu geben auf eine der zentralen Fragen der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Diskussion: Wie groß sind die Risiken für den »nicht beabsichtigten« Ausbruch eines nuklearen Konfliktes? Wie kann man diesen Risiken begegnen? Die Studie stützt sich dabei auf ein breites Spektrum einschlägiger Literatur und kommt zu dem Schluß, daß das Risiko wesentlich mit der Stabilität des regionalen und internationalen Systems zusammenhängt; andere Risiken treten dahinter zurück. Rüstungskontrolle, Abrüstung und Verzicht auf Gewaltpolitik können nach wie vor am ehesten zur Stabilisierung beitragen. Nach hinter Rüstung und Strategien liegenden Motivationen und Intentionen wird ebenso wenig gefragt wie nach neuen Formen internationaler struktureller Stabilisierung (z. B. multi-dimensionale Allianzen).

Richard K. Betts (H.), *Cruise Missiles. Technology, Strategy, Politics*. Washington D. C. 1981. The Brookings Institution. 621 S. Tab., Lit., Anhang. Register.

Die Cruise Missile ist die wesentliche waffentechnische Neuerung der USA zu Beginn der 80er Jahre. Experten wie Toomay, R. Burt, MccGwire, Quester, Kincade, Garthoff, Treverton, L. Freedman, C. Kelleher u. a. untersuchen auf höchst kompetente Weise die zahlreichen Dimensionen der Funktionen dieses versatilen Waffensystems. Das Spektrum reicht von der Technik einschl. einer Untersuchung der sowjetischen strategischen Luftverteidigung und der Kosten für das Waffenprogramm über die strategischen Aspekte und Veränderungen wie Strategische Vergeltung gegen die SU, Krieg in Europa, Lokale Konflikte in der Dritten Welt, US-Seestreitkräfte, Rüstungskontrolle bis zu den politischen Implikationen: Sowjetische Perspektiven, NATO, die Westeuropäer. Fakten und Denkanstöße für eine sowohl in Richtung Stabilisierung der Verteidigungstriade als auch hinsichtlich einer operationablen Rüstungskontrolle fortgeführte sicherheitspolitische Diskussion.

Wolf Graf von Baudissen, *Nie Wieder Sieg! Programmatische Schriften 1951–1981*. München 1982. Piper. 328 S. (Serie Piper).

Eine Auswahl von 20 Schriften und Stellungnahmen zum 75. Geburtstag, die in einem sehr breiten Spektrum um den »Ernstfall Frieden« kreisen. Dazu gehören frühe und späte Stellungnahmen zur »Inneren Führung« ebenso wie Anmerkungen zum »Unteroffizier gestern und heute«, eine »Offizier-Besprechung zum Thema: Kirchgang«, eine »Stellungnahme zu den neun Arbeitsthesen ›Leutnant 1970‹«, ein Brief an den Verteidigungsminister 1976 und Beiträge zu grundsätzlichen und aktuellen Sicherheitsproblemen. Sie zeugen von großem, programmatischem Engagement und soldatischer Expertise. Hinweise auf wissenschaftliche Erkenntnisse sollten mit dieser Auswahl nicht angedeutet werden.

Peter Seidel, *Die Diskussion um den Doppelbeschluß. Eine Zwischenbilanz*. München 1982. Bernard & Graefe. 184 S. 26,50 DM.

Zur richtigen Zeit ein Überblick über die wesentlichen Punkte der sicherheitspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik, in deren Zentrum der sogen. NATO-Doppelbeschluß von 1979 gestellt wird, in der Form eines Literaturberichtes. Doppelbeschluß, sicherheitspolitischer Kontext, strategische Entwicklungslinien werden deutlicher, obwohl das Bemühen um größte Ausgewogenheit und der Einbezug auch peripherer Argumente diese Intention des Verf. ebenso häufig in Frage stellen wie die überflüssige Anmerkung mancher Binsenweisheit. Gleichwohl: eine passable Orientierungshilfe.

H. J. Neumann, *Kernwaffen in Europa. NATO-Doppelbeschluß. Rüstungskontrolle. Glossar. Das Handbuch für die aktuelle Debatte*. Bonn 1982. Osang. 152 S.

Ein sachlich knappes und doch alle wesentlichen Fakten bringendes Taschenbuch aus dem IISS London zum NATO-Doppelbeschluß: Wortlaut, Begründung, nuklear-strategischer Vergleich; zum Stand der Rüstungskontrollverhandlungen. Gute Information auch im umfänglichen, aber präzisen Glossar (S. 47 bis 142).

Albert A. STAHEL, *Simulationen sicherheitspolitischer Prozesse anhand von Beispielen und Problemen der schweizerischen Sicherheitspolitik.* Frauenfeld 1980. Huber. 419 S. 120 Abb. Anhang. Lit.

Der Titel kennzeichnet nicht den Inhalt. Es geht um die Entwicklung einer Konzeption des Guerillakrieges in der Schweiz zur Ergänzung des bestehenden Gesamtverteidigungssystems. Im Vergleich mit den Guerilla-Erfahrungen u. a. in Jugoslawien und im Südsudan und aufgrund empirischer Untersuchungen in der Schweiz werden Vorschläge für ein politisches Führungssystem und den militärischen Apparat eines in der Schweiz durchführbaren Guerillakrieges gemacht. Die vorgeschlagene Konzeption erscheint auf Konstellationen außerhalb der Schweiz nicht übertragbar.

Reinhard BREUER u. Hans LECHLEITNER, *Der lautlose Schlag.* München 1982. Meyster. 126 S.

Journalistisch provokative Recherche zu einem wichtigen militärstrategischen Problem: die Gefährdung der auf der nuklearen Abschreckung beruhenden Verteidigungskonzeptionen durch den aufgrund von nuklearen Explosionen in großen Höhen entstehenden (nuklear-)elektromagnetischen Puls (NEMP o. EMP). Verständliche Darstellung des bekannten physikalischen Phänomens im Kontext einer unzulänglichen, gereizten und einäugigen sicherheitsstrategischen Argumentation. Zuviele Stimulantia auf Kosten fachjournalistischer Seriosität.

Dieter O. A. WOLF/Hubertus M. HOOSE/Manfred A. DAUSES, *Gefahr aus dem Weltraum. Politische, militärische, technische und rechtliche Aspekte der Weltraumnutzung.* Bonn 1979. Osang, 201 S.

Sachkundige Darstellung der heutigen zivilen und militärischen Nutzungsmöglichkeiten der Raumfahrt. Analyse des internationalen politischen und sicherheitspolitischen Kontextes im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung des Weltraums. Diskussion der rechtlichen Aspekte bei der Nutzung des Weltraums. Es werden keine politischen Strategien für Verhandlungen über Regelungen der Weltraumnutzung vorgeschlagen. Um so nützlicher aber ist diese informative Bestandsaufnahme angesichts der wachsenden Bedeutung des Weltraumes in Hinsichten, die bislang erst in Ansätzen perzipiert werden.

Roman KOLKOWICZ und Andrzej KORBONSKI (H.), *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats. Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Societies.* London 1982. Allen & Unwin. 340 S. Register. Lit. 20,00 £

Empirische und theoretische Untersuchungen zur Rolle des Militärs, insbesondere der Beziehungen zwischen Bürger und Soldaten, in den Gesellschaften des Nahen Ostens und sozialistischer Länder. Ein wichtiger Aspekt beim Studium von Militär-Regimes in Entwicklungsländern und bei der Beurteilung des Militärs in sozialistischen Systemen. Interessanter Versuch zur Definition einer Prätorianer-Rolle des Militärs.

Johann BLACK, *Militärseelsorge in Polen, Analyse und Dokumentation.* Stuttgart 1981. Seewald. 176 S. Anhang 69 S. 22,– DM.

Untersuchung eines einzigartigen Phänomens, das so wohl nur in Polen möglich und im Kontext seiner Geschichte und Sozialstruktur zu verstehen ist: Katholische Militärseelsorge in einem marxistisch-leninistischen System, das weltanschaulich den antireligiösen dialektischen Materialismus zur Grundlage hat. Das Paradox der Ausbildung der sozialistischen Soldatenpersönlichkeit auf der einen und die Entfaltung der christlichen Seelsorge auf der anderen Seite wird zudem noch durch die politische Hauptverwaltung der Streitkräfte überwacht. Tradierter Anachronismus oder eine Option auch künftiger »friedlicher Koexistenz«? Der Verf. versucht, solche Beurteilungen eng mit Analyse und ausführlicher Dokumentation zu verbinden: Schilderung der Entwicklungsphasen, Einrichtung der Militärseelsorge 1943 in Moskau bei der polnischen Brigade unter Anleitung der obersten sowjetischen Militärführung, gegenwärtige Situation. Teil der polnischen gesellschaftlichen Realität, in dem die Konkurrenz zwischen polnischer Kirche und kommunistischer Staatspartei um die gesellschaftliche und ethische Führung deutlich wird.

A. Ross JOHNSON/Robert W. DEAN/Alexander ALEXIEV, *Die Streitkräfte des Warschauer Pakts in Mitteleuropa: DDR, Polen und CSSR.* Stuttgart 1982. Seewald. 231 S.

Ein sehr informativer Forschungsbericht der Rand Corporation über die Militärapparate Polens, der DDR und der CSSR und über die militärischen Beziehungen zwischen der UdSSR und diesen Staaten. Das Gewicht liegt nicht auf der Beschreibung der Potentiale, sondern auf der Analyse der Rolle der

Militärapparate in den jeweiligen Ländern und innerhalb des Warschauer Paktes. Zentrale Frage: In welchem Maße könnten diese Streitkräfte im Rahmen der Politik der UdSSR genutzt oder in Ergänzung der sowjetischen Militärmacht eingesetzt werden? Im Hinblick auf die Entwicklungen im Warschauer Pakt außerordentlich aktuell, zugleich ein grundlegender Beitrag zur Strukturanalyse des sozialistischen Lagers (sozialistischen Bündnissystems).

Die Sowjetische Rüstung. Pentagon-Papier. Aus dem Amerikanischen. München 1981. Bernard & Graefe. 92 S. brosch. 9,80 DM.

Trotz der schnellen Fortentwicklung der sowjetischen Rüstung hinsichtlich der einzelnen Waffensysteme eine nach wie vor wichtige Studie, weil hier zugleich eine Beschreibung und Beurteilung der komplexeren Elemente der sowjetischen Rüstung (wirtschaftliche, technische, industrielle Rüstungskapazität, seestrategische, nukleare, konventionelle Rüstung usw.) und der darin deutlich werdenden militärstrategischen und außenpolitischen Trends vorgenommen wird. Zahlreiche Abbildungen und der deutschen Ausgabe hinzugefügte Kräftevergleiche verdeutlichen die offizielle amerikanische Untersuchung.

Ulrich Schulz-Torge, *Die sowjetische Kriegsmarine*. Bonn 1981. Wehr & Wissen. 3 Bd. S. 803–1248. (446 S.)

Der 3. Band eines präzise erarbeiteten Handbuches über die sowjetische Kriegsmarine, das für die Analyse der sowjetischen Globalstrategie unerläßlich ist. Es werden die jüngsten Entwicklungsphasen der sowjetischen Seerüstung, die Aktivitäten der sowjetischen Seestreitkräfte auf allen Weltmeeren anhand von detaillierten Statistiken, wehrtechnischen Angaben, Schiffszeichnungen und Abbildungen überaus instruktiv dargestellt. Anhand dieses Faktenmaterials kann auf Trends und Intentionen der sowjetischen Seestrategie im Kontext globaler Außenpolitik geschlossen werden.

Gerd Kaminski (H.), *Neutralität in Europa und Südostasien*. Vorträge und Diskussionen der internationalen Tagung über Sicherheit, Neutralität und Prosperität in Europa und Südostasien, veranstaltet vom Ludwig Boltzmann Institut für China- und Südostasienforschung vom 27. bis 29. November 1978 in Wien. Bonn 1979. Wehling. 209 S.

Der interessante und wichtige Versuch, Neutralität in Europa und Südostasien zu vergleichen und aus der jeweiligen Erfahrung fortzuentwickeln, kommt über erste Feststellungen der Unterschiedlichkeiten nicht hinaus. Zu unterschiedlich sind der politisch-sicherheitspolitische Kontext und die geistig-kulturellen Traditionen und Orientierungen in Europa und Südostasien. Während auf europäischer Seite die (völker-)rechtlichen Gesichtspunkte im Vordergrunde stehen und Neutralität sich im Schutze stabiler sicherheitspolitischer, nicht-neutraler Strukturen entwickeln kann, ist Südostasien vornehmlich an politischen Aspekten orientiert, schöpft aus einem divergierenden Rechtsverständnis und hat mit einer völlig andersartigen (sicherheits-)politischen Konstellation fertigzuwerden. Von südostasiatischer Neutralität in Orientierung an europ. Erfahrungen kann nicht gesprochen werden.

Gerhard Baumann, *Die Blockfreien-Bewegung. Konzept-Analyse-Ausblick*. Melle 1982. Knoth. 335 S. Literatur. Register. Zeittafel. 110 S. Dokumentation.

Eine sachkundige, informative Darstellung der Geschichte, der gegenwärtigen Strukturen, Bestrebungen und Politiken, Probleme und Divergenzen der Blockfreien-Bewegung. Welche Tendenzen werden sich in der Blockfreien-Bewegung durchsetzen? Hat das Konzept der Blockfreien-Bewegung zwischen Ost und West überhaupt noch eine Zukunft? Oder erhält es gerade Gewicht durch die sich global ausweitende Ost-West-Konfrontation? Die Optionen werden angedeutet, die Konsequenzen für den Westen ebenso. Ein guter Forschungsbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Christoph Bertram (H.), *Dritt-Welt-Konflikte und internationale Sicherheit*. Bonn 1981. Osang. 186 S. 38,– DM.

Eine der ersten Publikationen in deutscher Sprache, die auf die neuen Dimensionen westlicher Sicherheit aufmerksam macht. Noch etwas unsystematisch wird in 12 Beiträgen über die zunehmende Bedeutung der Dritten Welt und von Konflikten in diesem Bereich für die internationale Sicherheit gehandelt. Die wachsende globale sicherheitspolitische Interdependenz wird ebenso deutlich wie die Verlagerungen aus dem fortbestehenden Ost-West-Konflikt in den Dritt-Welt-Bereich hinein. Ressourcenprobleme und das Engagement der Großmächte (europ. Perspektiven) stehen im Vordergrund.

Alvin J. Cottrell (H.), *The Persian Gulf States. A General Survey.* Baltimore und London 1980. The Johns Hopkins University Press. 695 S. Register und Literatur.

Angelsächsische Experten legen ein verläßliches Handbuch vor über eine der wichtigsten Krisenregionen der Erde. Es werden nicht nur die einzelnen Golfstaaten hinsichtlich ihrer historischen, kulturellen, sozialen und politischen Entwicklung erläutert, zum ersten Male wird auch die Golfregion als Ganzes unter geostrategischen, ökonomischen, soziologischen und (sicherheits-)politischen Perspektiven untersucht. Gut selektiertes Faktenmaterial, ausführliche Literaturbelege, Trendanalysen dienen der Hintergrundinformation und dem Verständnis der aktuellen Ereignisse. Sie erleichtern zudem die Formulierung einer Politik der vom Golföl abhängigen Staaten gegenüber den Ländern der Golfregion, die komplexer, durchdachter und effizienter sein will als eine ausschließlich an ökonomischen Interessen orientierte, reaktive Verhaltensweise.

Shahram Chubin, *Die Sowjetunion und die Staaten am Persischen Golf* Hrsg. Internationales Institut für Strategische Studien (IISS) London. München 1981. Bernard & Graefe. 133 S. 12,80 DM.

Zur Untersuchung steht die sowjetische Politik gegenüber dem Iran, den Golf-Staaten, dem Irak und der Volksrepublik Jemen, wobei das Gewicht deutlich auf den Iran gelegt wird. Aus der Perspektive der UdSSR und des Irans wird das Heranrücken der Sowjetunion an den Persischen Golf auf verschiedenen Problemebenen untersucht. Mit militärischen Mitteln allein kann dieser neuen Entwicklung langfristig sicherlich nicht entsprochen werden. Das Buch sollte auch Anregungen geben für die europäische sicherheitspolitische Diskussion.

Adeed Dawisha, *Saudi-Arabien und seine Sicherheitspolitik.* Hrsg. Internationales Institut für Strategische Studien (IISS) London. München 1981. Bernard & Graefe. 96 S. 12,80 DM.

Saudi-Arabien nimmt eine Schlüsselposition in der Region ein, auf die sich in zunehmendem Maße das wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Interesse der ölabhängigen Staaten und der USA sowie der UdSSR konzentriert. Von seiner Politik wird die Konstellation im Nahen Osten, am Persischen Golf, im Horn von Afrika, im Indischen Ozean entscheidend beeinflußt. Welche traditionellen sittlich-kulturellen Werte und welche innenpolitischen Determinanten bestimmen die Haltung Saudi-Arabiens gegenüber der Außenwelt? Über dieses breite Spektrum gibt D. eine zusammenfassende, geraffte Übersicht. Die neueren Entwicklungen können auch in den »Aussichten« nicht angedeutet werden, wie etwa die Wendung auf die USA hin.

Cuong Ngo-Anh, *Die Vietcong. Anatomie einer Streitmacht im Guerillakrieg.* München 1981. Bernard & Graefe. 293 S. Literatur. 5 Karten. 11 Graphiken. Tabellen. Zeittafel. 28,50 DM.

Aus vietnamesischer Sicht geschriebene interessante Untersuchung, die etwas mehr Licht in die immer noch verworrenen Beurteilungen des zweiten Vietnamkrieges bringen kann. Systematische Darstellung der Entstehung und der Kriegführung der Vietcong, ihrer Verbindungen zu Nordvietnam, zur UdSSR und China. Kritische Beurteilung der südvietnamesischen Regierungs-Regime und auf dieser Basis Untersuchungen des US-Engagements und genereller des gesamten Kriegsverlaufs. Hierbei wird manches frühere Urteil revidiert, Ursachen für die heutigen Entwicklungen werden deutlich.

AUTOREN DIESES HEFTES

Karl H. Metz, Dr. phil., M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld, Bielefeld.

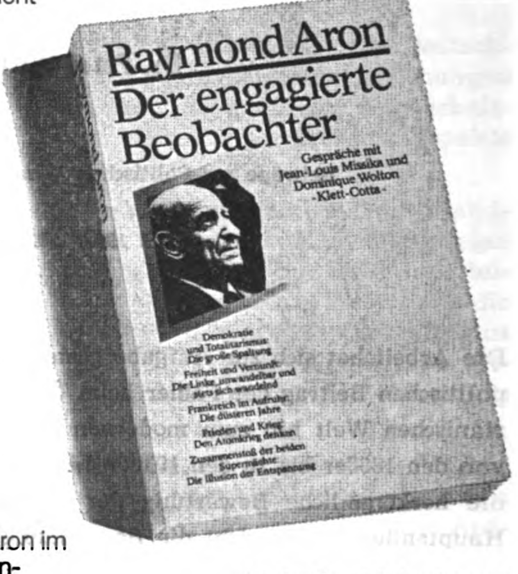
Alexander Bogulawski, Dr. rer. soc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demoskopie Allensbach, Konstanz.

Werner Kaltefleiter, Dr. jur., o. Professor an der Universität Kiel, Direktor des Instituts für Politische Wissenschaft, Kiel.

Horst Denzer, Dr. phil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Universität München, Augsburg.



Raymond Aron – »Gralshüter der Reaktion« (Fritz J. Raddatz) oder »der bedeutendste politische Publizist Frankreichs«, »der schärfste Analytiker« und »unfehlbarer Kritiker« (Golo Mann)? Jean-Louis Missika und Dominique Wolton, zwei junge Franzosen, die – wie sie meinen – auf der »anderen« Seite stehen, wollten es genau wissen: Nach gründlichem Vorstudium seiner Biographie und seiner Arbeiten nahmen sie ihn für das französische Fernsehen ins Kreuzverhör, wollten ihn festnageln, den Konservativ-Liberalen, der so vielen seiner Gegner als widerspruchsvoll und nicht faßbar erscheint, eben weil er keine politische Doktrin vertritt, sondern die Ethik der politischen Vernunft über alles stellt. Aus der vollständigen Aufzeichnung dieser Gespräche entstand ein hierzulande noch neuer Typ politischen Sachbuchs: Aus der momentanen Gesprächssituation geboren, wird dieser mit Witz und Engagement geführte politische Schlagabtausch zum intellektuellen Vergnügen. Im Spiegel des politischen und publizistischen Wirkens Raymond Arons passieren 50 Jahre europäischer Geschichte und europäischen intellektuellen Lebens Revue.



Zeit seines Lebens hat Raymond Aron im Spannungsbogen zwischen Wissenschaft und politischem Journalismus gearbeitet. Er brauchte diese »Wechselbäder« um nicht in der einen oder anderen Profession zu erstarren, um beweglich und sensibel für Neues zu bleiben und die eine Seite seines Schaffens zum Prüfstein der anderen und umgekehrt zu machen.

Aus dem Französischen übersetzt von Klaus Schomburg
276 Seiten, engl. brosch.,
38,– DM
ISBN 3-608-93003-5

»Auf Raymond Aron kann man niemals zählen«, soll der frühere Präsident Pompidou einmal gesagt haben, andere haben ihn einen »intellektuellen Antikonformisten« genannt. Und in der Tat verweigert sich das Werk Arons jedem Versuch der Etikettierung oder Klassifizierung, wie dieses Buch zeigt. Aron ist ein strikter Gegner jeglichen Geschichtsdeterminismus, alles Doktrinäre ist ihm fremd, angesichts tagespolitischer Entscheidungszwänge kennt er nur das Gebot der äußersten politischen Vernunft. Gralshüter der Reaktion? »Was den ›Gral der Reaktion‹ betrifft, so fürchte ich, daß Sie sich vollständig täuschen. Ich bin niemals, außer von Dummköpfen, als Repräsentant der Reaktion angesehen worden...« (Raymond Aron).

Inhaltsverzeichnis

A 8540 F

[Jah]rgang 30

Heft 3 Sept. 1983 S. 217–342 ISSN 0044–3360

[Ge]gründet 1907

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik München

Aus dem Inhalt:



CARL HEYMANNS VERLAG KG · KÖLN · BERL[IN]

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik München

(Zitierweise: ZfP)

Gegründet im Jahre 1907 durch Adolf Grabowsky und Richard Schmidt

---

REDAKTION

Dr. Alfred Jüttner, Ludwigstraße 8, 8000 München 22. Alle Beiträge sind an die Redaktion zu adressieren. Dasselbe gilt für Rezensionsexemplare.

Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte zur Veröffentlichung, auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege fotomechanischer oder anderer Verfahren. Für Manuskripte und Bücher, die unaufgefordert eingesandt werden, wird keine Haftung übernommen.

VERLAG

Carl Heymanns Verlag KG, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Landeszentralbank 37 008 173, Postscheck Köln 820 20-501.

BEZUGSBEDINGUNGEN

Die Zeitschrift erscheint viermal im Jahr. Jahrespreis 90,00 DM, für Studierende (unter Einsendung eines Studiennachweises) jährlich 68,00 DM einschließlich Versandkosten. Einzelheft 24,00 DM zuzüglich Versandkosten. Aufkündigung des Bezugs bis 15. 11. zum Jahresablauf.

ANZEIGEN

Heymanns Anzeigen-Verwaltung, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Anzeigenleitung Marianne Siegberg. Die Anzeigen werden nach der Preisliste vom 1. 4. 1983 berechnet. Landeszentralbank Köln 37 008 173, Postscheck Köln 228 03-501.

DRUCKEREI

Gallus Druckerei KG 1 Berlin 10

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

JAHRGANG 30 (NEUE FOLGE) · HEFT 3 · 1983

BEMERKUNGEN ZUR »SOZIALDISZIPLINIERUNG« IM FRÜHMODERNEN STAAT

Von Mohammed Rassem

Die wissenschaftliche Wiederentdeckung des altdeutschen *Polizey*-Begriffs brachte einen gewissen Überraschungseffekt. Ähnlich wirkte der lipsianische Begriff *disciplina*, denn aus diesem jesuitisch-neustoischen Terminus wurde in moderner Verfremdung die *Sozialdisziplinierung*[1], eine Vokabel, die einen sanft schockierenden Reiz hat, da sie von ferne irgendwie auf die Orwellschen Ängste unserer Epoche anspielt. Der Berliner Neuhistoriker Oestreich hat dieses Wort benützt, um das sozialpsychologische Geschehen in der Entwicklung des neuzeitlichen Staates generalisierend zu erfassen[2]. Er bot damit einen Ersatz für allzu ökonomische Kennzeichnungen wie *Industrialisierung* (Saint-Simon-Schule), allzu unmilitärische wie *Zivilisierung* (Norbert-Elias-Schule), allzu philosophische wie *Rationalisierung* (Max-Weber-Schule), allzu organisatorische wie *Zentralisierung* oder *Etatisierung* (nicht selten bei osteuropäischen Autoren).

Man kann neue Schlagwörter immer akzeptieren, wenn sie alte Probleme gut zum Ausdruck bringen. Das wird in diesem Falle nicht zu dem Irrglauben verleiten, man könne das ganze Zeitalter seit der Reformation mit diesem einen Begriff definitorisch erfassen. Gerhard Oestreich betonte, daß Sozialdisziplinierung und Sozialregulierung nur *eine Tendenz* der Neuzeit sei. Das heißt, es gibt auch andere und gegenläufige Tendenzen.

Das Schlagwort ist ungefährlich, wenn man es so vernünftig, so undoktrinär handhabt, wie der genannte Autor das getan hat. Trotzdem bleibt ein gewisser Vorbehalt gegenüber dieser Art von *akzentuierender* Begriffsbildung. Manche (Sozial-)Historiker finden Allgemeinbegriffe, die für alle Dinge und für alle Zeiten gelten sollen, verdächtig. Wenn sie das Besondere einer Epoche individualisierend charakterisieren wollen, neigen sie daher manchmal dazu, sehr allgemeine Vokabeln für diese Epoche zu *reservieren*. Das Appellativum wird zum Namen. Man kann aber nicht verhindern, daß die Vokabel transparent bleibt, also Allgemeinbedeutung behält.

Kann man »Sozialdisziplinierung« für die Neuzeit reservieren? Hatte das Mittelalter keine Disziplin und keine sozialen Regelungen? Wie hätte man weitgespannten Fernhandel, große Königreiche, eine Kirchenhierarchie, gigantische Kathedralen und Felsenburgen organisieren können – ohne Disziplin und ohne scharfe Regeln? Und gab es im Mittelalter wirklich sehr viel mehr soziale Anarchie als in den Wirren des 17. Jahrhunderts und in der Bohème des 19. Jahrhunderts?

1 J. Lipsius, *Politicorum sive civilis doctrianae libri sex*, Leiden 1590, Liver V. Gerhard Oestreich, *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*, Berlin 1969 (eine Übersetzung erscheint im Univ. Press Cambridge); große Teile dieses Buches befassen sich mit Lipsius.

2 Zur Bio-Bibliographie dieses Autors der posthume Sammelband: G. Oestreich, *Strukturprobleme der Neuzeit*, Berlin 1980.

Jedes Zeitalter benötigt Disziplin, Kontrolle, Gerechtigkeit, Organisation, Industrie im Sinne von Fleiß. Sicherlich, die Konstellationen wandeln sich. Dasselbe Problem muß in anderer Form bewältigt werden, wenn die alten Formen unbrauchbar geworden sind. Aber die Begriffe verlieren nicht alle Gemeinsamkeit. Wir haben weder das »Atom« noch den »Demos« und die »Demokratie« erfunden. Auch »Disziplin« ist eine vormoderne Idee. Nach Lewis Mumford, *The Myth of the Machine* geht sie auf die Pharaonen zurück, die die soziale »Megamaschine« erfanden. Aber ebenso kann man ihre Spuren in der Prähistorie oder bei Primitiven finden.

Trotz dieses Vorbehaltes erscheint es legitim, die Frage zu stellen, wie denn die »Sozialdisziplinierung« des *modernen* Staates zustande gekommen ist und wie sie ideologisch begründet wurde[2a].

Der Fürst als Euergetes und Minister

Wer ist der *Träger* der Disziplinierung der europäischen Völker in der Neuzeit? Als Träger dieser Disziplinierungs- oder Kulturpolitik benennt man im allgemeinen die Könige oder Fürsten, und zwar in der Phase des sogenannten Absolutismus. Da ist nun die erste interessante Frage, ob diese Fürsten sich selbst disziplinieren. Man weiß, daß es ein großes Ringen um diese *Selbstkontrolle* des Fürsten gegeben hat.

Dabei ist es vielleicht nicht so wichtig, ob er politisch »absolut« oder durch die Stände, die Kirche teilweise kontrolliert war. Eine ganz willkürliche höchste Potestas kam in praxi ohnehin nicht vor – sie war, wie Leibniz gegen Hobbes monierte, ein unempirisches abstraktes Konstrukt (*De Jure Suprematus*, 1677, Cap. XI, Akademieausgabe Bd. IV 2).

Auch geht es nicht nur um Rationalisierung und Aufklärung: »C'est peu de s'éclairer, il faut régler son cœur«, sagt Friedrich II. in einer *Epître à mon Frère de Prusse*. In seinem Ringen um die heroische und pietistische Selbstdisziplin offenbaren sich antike und andererseits christliche politische Traditionen.

Schon in dem mit Berechnung im Jahr des Thronwechsels präsentierten und in ganz Europa gelesenen Essai *Antimachiavel* erscheint die Idee, daß der Fürst der *Wohltäter* seines Volkes sein soll. In einem gereimten Brief an seine Schwester in Bayreuth wird dieser Begriff auf die »stoischen« Kaiser bezogen: »Bienfaisans Antonins! mes héros, mes exemples, Il faut vous invoquer . . .« Vermittler dieser römischen Tradition ist unter anderem der jansenistische Racine, der Friedrich »das Herz zerreißen« konnte, z. B. durch die Reden des Burrhus an Nero über die Wohltaten des Fürsten: »Que le bonheur public soit un de vos bienfaits.«[3] Französische Wörter wie *bienfaisant* entsprechen natürlich dem lateinischen *beneficentia, benefactor, beneficus* und den entsprechenden italienischen Ableitungen, sowie einem alten deutschen Wortfeld mit »Wohltätigkeit«, »Wohltäter« usw. Die griechischen Entsprechungen *euergesia, euergetes* werden den theologisch gebildeten Menschen jener Zeit vielleicht präsent gewesen sein.

2a Ich klammere im folgenden einige wichtige Themen ganz aus, z.B. die Geschichte der Utopien, die des Paraguay-Experiments der Jesuiten, die der Besserungsanstalten.

3 *Antimachiavel, ou Essai de Critique sur le Prince de Machiavel, publié par M. de Voltaire*, la Haye 1740. Ein Bericht über Ausgaben, Übersetzungen, Wirkung: *Historie des Anti-Machiavel*, Frankfurt 1745, Reprint Dortmund 1980 (Bibliophile Taschenbücher 50). Meine Zitate aus den Briefgedichten nach Ernst Benz, *Der Philosoph von Sans-Souci* etc., Akad. d. Wiss. Mainz, Geisteswiss. Klasse 1971, Nr. 10; Benz behandelt u. a. den interessanten Kommentar F. C. Oetingers zu Friedrichs Schriften. Zitat aus Racine: *Britannicus* IV 3; vgl. die Gespräche Friedrichs mit H. A. de Catt unter dem 5. Mai 1758.

Der in diesem Zusammenhang gemeinte Wohltäter ist nicht ein fröhlicher homerischer Fürst, der mit *liberalitas* Geld um sich wirft, sondern er ist disziplinierter Ökonom. Man spricht davon, daß er das *métier de roi* ausübt, das Handwerk, den Beruf des Königs. Er nennt sich bisweilen *Diener* des Volkes, Beamter des Staates[4] – und das erinnert wiederum an die stoische Auslegung des Kaisertums bzw. des Prinzipats: »Ista servitus est, non imperium« (Seneca, *De Clementia* I 8, 1).

Nun kann man natürlich diese Worte skeptisch interpretieren und sie als heuchlerische Phrase auffassen. Ein prominenter deutscher Zeitgenosse, Herder, der kein Freund des Königs Friedrich war, hat von dessen »Völkervorsorge« gesprochen, und hier war der Ausdruck Vorsorge, im Sinn von Fürsorge (lat. *cura* oder *providentia*) von bitterer Ironie[5]. Aber interessanter als der Mißbrauch bzw. die Ironisierung der semantischen topoi ist ihre Provenienz. Woher kommt geistesgeschichtlich gesehen die Idee des königlichen Dieners, der vernünftige Wohltaten organisiert?

So viel ist bisher klar, daß diese Idee bei Friedrich II. durch stoische Vermittlung und Mark-Aurel-Verehrung genährt ist. Sie ist bei ihm in einem gelebten heroischen Kontext wirksam und kann kaum als Heuchelei im vordergründigen Sinn abgetan werden. Andererseits ist nicht zu bezweifeln, daß diese Idee längst ihren mythologischen, emblematischen Ausdruck gefunden hatte, also »Gemeinplatz« war.

Ohne die klassische Bildung oder die Nachschlagwerke allzu sehr zu strapazieren, kommt man in diesem Zusammenhang auf die Assoziation zu Euripides' Herakles. In dieser Tragödie ist Herakles der Wohltäter (*euergetes*), aber er ist auch der leidende Held. Er ist also »pathetisch« in diesem Sinn des Wortes, nicht nur der siegreiche Keulenträger und Wunder-Mann. Ihm wird bei Isokrates (in der Schrift über König Philipp) *philanthropia* zugeschrieben. Er kann daher, so merkwürdig das klingen mag, zum Vor-Bild des besonnenen ethischen Herrschers werden. Tatsächlich haben sich die europäischen absolutistischen Fürsten seit den Tagen der Medici oftmals durch den Herakles-Mythos interpretieren lassen. Zum Beispiel wurde König Heinrich IV. von Frankreich als *Hercule Gaulois Triomphant* gefeiert. Für ein humanistisches Gehirn ein sehr naheliegendes Programm: Denn einerseits schreibt Lukian irgendwo von einem Herkules-Kult der Kelten. Und andererseits ist Herkules ein Heros der römischen Universal-Monarchie, die zu erneuern man in Frankreich beansprucht. Dieser Herkules ist ein Friedensbringer, denn er machte dem Religionskrieg ein Ende, er zeigt sich versöhnlich gegen die ehemaligen Feinde, er übt Pietas, er pflegt Kunst, Wissenschaft, Zivilisation – die herkulische Kraft ist mehr geistig als körperlich (Hercules a prudentioribus mente magis quam corpore inducitur)[6].

4 Hubert Ehalt, *Ausdrucksformen absolutistischer Herrschaft*, Wien 1980, Kap. 6 notiert, daß Kaiser Joseph II. sich in einem Erlaß als »oberster Beamter« bezeichnet. Über den »administrator« und die »summa potestas« bei Leibniz H. Schiedermair in *Studia Leibnitiana Supplementa* VII, Wiesbaden 1970, S. 150, 181 ff., 328 ff. Siehe auch den schönen Vortrag München November 1942, in: Kurt Huber, *Leibniz*, München 1951, S. 306 ff.

5 J. G. Herder, *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit*, 1774, Dritter Abschnitt: »Das allgemeine Kleid von Philosophie und Menschenliebe kann Unterdrückungen verbergen, Eingriffe in die wahre, persönliche Menschen- und Landes-, Bürger- und Völkerfreiheit, wie Cäsar Borgia sie nur wünschte – alles das, den angenommenen Grundsätzen des Jahrhunderts gemäß, mit einem Anstande von Tugend, Weisheit, Menschenliebe und Völkervorsorge.«

6 Corrado Vivanti, »Henry IV, the Gallic Hercules«, in: *Journal of the Warburg and Courtauld Institutes*, vol. 30, 1967, p. 176-97.Eine interessante neuere Arbeit über Herkules von Walter Sparn (vorgetragen im 12. Wolfenbüttler Symposion, Dez. 1982, zur *Mythographie der frühen Neuzeit*, I. Teil) konnte ich nicht mehr berücksichtigen.

Die sogenannte »kynische« Variante des antiken Herkules-Basileus, nämlich der einsame, arme, leidende ethische König, scheint in den barocken Programmen nicht direkt vorzukommen? Nur der alt gewordene König Friedrich von Preußen, der etwas vom Archetyp dieses kynischen Königs an sich hat, stilisiert sich in diese Richtung (ohne indessen aus der Macht zu exilieren)[7].

Die antike Gestalt des *euergetes*, des fürstlichen Wohltäters[8], ist für uns bedeutsam, weil sie sehr stark die Leistungsfähigkeit, den Leistungswillen des Princeps betont. Schon in der augusteischen Zeit Roms, die man ja die Zeit des Prinzipats nennt, spielt die Euergetes-Idee des hellenistischen Königtums ihre Rolle, nicht erst bei Friedrichs Vorbild Mark Aurel. Sie hat, wie schon erwähnt, ihre Wurzel bei dem Rhetoriker Isokrates, geht also in die allerersten Anfänge, in die Vorstufen des Alexandrinismus zurück. Für die Neuzeit interessant wird ein nichtchristlicher griechischer Schriftsteller der Kaiserzeit, Dion Chrysostomos von Prusa (das ist Bursa), ein Anhänger Trajans, der vier Reden über das Königtum geschrieben hat. Diese Reden sind im späten 15. Jahrhundert und im 16. Jahrhundert in lateinischer Übersetzung im Buchdruck erschienen. Eine solche Ausgabe konnte ich einsehen und sie erwies sich als schöner, großzügiger Druck, gewidmet einem zeitgenössischen reformierten Herrscher. In dieser Übersetzung kommen natürlich die lateinischen Standardwörter für das *euergesia*-Wortfeld immer wieder vor. Einige Wendungen aus der ersten, der sogenannten Herkulesrede (I 20–24): »Sed *mansuetum* et *humanum* regem, non solum diligi, sed unice *amari* ab hominibus necesse est.« Der König trägt mehr als andere an *cura* und *industria*. Er hat *misericordia et facilitas animi erga omnes* und *cum omnes benevolentia et amicitia*. Er ist nicht wegen sich, sondern wegen den Menschen König und daher »ex *beneficiis* suis maiorem capit voluptatem«. In III 51–55 (Sokrates-Rede) wird der König auf *providentia* verpflichtet, also auf Fürsorge oder Vorsorge für die Menschen, dies hat er als seinen Beruf zu verstehen, *suam quasi artem*, also wörtlich genau *le métier de roi*[9].

Man muß sich nicht wundern, wenn diese hellenistische Terminologie in römisch-augusteischer, trajanischer oder antoninischer Fassung dem Absolutismus der Neuzeit als willkommener Topos dient. Wir alle kennen das aus einer anderen berühmten Anleihe bei derselben antiken politischen Propaganda: Der französische Sonnenkönig ist der antike *sol invictus*, daran kann kaum ein Zweifel sein. Schon die humanistischen Hofgelehrten unter François I. haben diesen und andere römische Begriffe verwendet[10] – und verwenden können, da die gebildete Welt ihrer Epoche für diese Überlieferung viel Interesse hatte. Immerhin hat der junge Calvin, Student an dem

7 Zur Antike Ragnar Höistad, *Cynic Hero and Cynic King*, Diss. Lund 1948. Für die Moderne müßte man, ganz abgesehen von Herkules, die Eremitagen, die »Altersreue«, die Abdankungen, den sog. Ennui bedenken sowie Shakespeare's *Lear* und Corneille's *Cinna*: Reinhard Kuhn, *The Demon of Noontide*, Princeton 1976, über »the dispossessed monarch«.

8 Eiliv Skard, *Zwei religiös-politische Begriffe, Euergetes-Concordia*, Avhandlinger Norske Videnskaps-Akademi i Oslo 1931/II, No. 2 und Höistad, *op. cit.* (Anm. 7).

9 In der Herzog-August-Bibliothek Wolfenbüttel findet sich unter 214.1. Quod. Quart: Andreas Mylius, *Dionis Chrysostomi De regno libri quatuor*, Rostock 1578; Widmung an König Friedrich II. von Dänemark *(clementissimus)*, der damit an die Stelle des ursprünglichen Adressaten Trajan rückt. – Vgl. die Hinweise von H. Dreitzel, *Protest. Aristotelismus u. absoluter Staat*, 1970, S. 102. Aus Bemerkungen Lessings schließe ich, daß Dio(n) noch im 18. Jh. gelesen wurde.

10 Helmut Böhm, *Gallica Gloria*, Diss. Freiburg i. B., 1977, S. 183 ff. Für England E. M. Tillyard, *The Elizabethan World Picture*, New York 1944.

von François I. gegründeten Collège, zu dem von Erasmus edierten politischen Schlüsseltext, Senecas *De Clementia*, einen ausführlichen Kommentar erarbeitet.

Vielleicht darf man noch weitergehen und mit Lewis Mumford, *Mythos der Maschine* (deutsch seit 1974) die »Wiederkehr des Sonnengottes« im 16. Jahrhundert als die Wiederkehr des Zentralsymbols der altorientalischen Staatssymbolik und der mechanisierten Disziplinierung auffassen.

Lipsius und Erasmus

Wie ist die antike und altorientalische Überlieferung mit der christlichen verknüpft? Wir unterlassen hier jeden Versuch festzustellen, ob und inwieweit die christliche Idee vom Königtum in ältester Zeit vom Hellenismus und vom Kynismus, vielleicht sogar vom leidenden Herakles beeinflußt worden ist. Wir werden uns darauf beschränken, einige Stellen aus einem wichtigen frühneuzeitlichen Autor auszuheben: Erasmus von Rotterdam. Aber zuvor ist noch auf den Erfinder der »Disziplin«, auf Justus Lipsius einzugehen. Er war im 17. Jahrhundert ein enorm einflußreicher Autor, der auf der Grenzscheide zwischen Stoizismus und Christentum stand – und viel über die Idee des modernen Herrschers zu sagen hatte. Daß sein Einfluß in dem unter dem großen Kurfürsten sozusagen verholländerten Berlin bedeutend war, versteht sich von selbst.

Es ist in unserem Zusammenhang interessant, daß noch Voltaire ein Fünftel seines kurzen Vorworts zu Friedrichs *Antimachiavel* dem Prestige des Lipsius widmet. Es ist ihm anscheinend peinlich, daß dieser kein allzu scharfer Kritiker des Machiavel war und manchmal sogar als dessen Befürworter hingestellt wird. Er versucht nun einerseits ihn für den Antimachiavellismus zu reklamieren, andererseits relativiert er diese Autorität, indem er Lipsius schlecht macht (ein Opportunist, ein schwacher Schriftsteller *in politicis*) und noch hinzufügt, daß der Autor des neuen *Antimachiavel* niemanden zu zitieren brauche.

In Lipsius' nicht allzu umfangreichem Band über die Politik, der wegen seiner sententiösen, fast plakativen Darstellung leicht zu lesen war, findet man gleich im Vorwort den König als Diener der Menschen und als einen *Dieu-bienfaicteur*, so die französische Ausgabe von 1609. Der lateinische Text sagt etwas vorsichtiger *quoddam numen*[11]. Die wohltätige Wirkung des Königs beruht nach Buch IV, 8 auf drei Eigenschaften: *Lenitas, Beneficentia, Indulgentia.* Eine alte italienische Übersetzung sagt: *Piacevolezza, Beneficenza, Compiacenza.* Solche Programme erinnern wiederum an die imperialistische Ideologie zur Zeit des Seneca: *clementia, liberalitas, beneficentia, benivolentia, comitas*[12]. Diese Tugenden werden bei Lipsius zusammengefaßt als *benivolentia populi.* Wichtig ist, daß dieses »Wohlwollen« ein reziprokes ist: Der Herrscher begegnet dem Volk mit Liebe, aber auch das Volk bringt dem Herrscher Furcht *und* Liebe entgegen. Deswegen beginnt die Kapitelüberschrift: *De virtute duplici (De la double vertu)* ... Die Basis der politisch-moralischen Disziplin liegt also hier in einer psychologisierten Philosophie der *benivolentia* oder des *amor* (der *caritas*) – ohne daß

11 Der Regent soll nicht minder fromm als mächtig sein und: »Duas res diversissimas, potentiam ac modestiam miscet. Quem prodeuntem, certatim velut beneficum et salutare quoddam numen aspiciunt: inter amorem timoremque medii: et alternis iudiciis ambigentes, Dominum salutent an Patrem«. So die Anm. 1 genannte Ausgabe. Die deutsche Übersetzung von Melchior Haganaeus, 1599, sagt an dieser Stelle »wolthätig und heylsame Gottheit« und eine Seite vorher (AIII): »dignitet und hochwirdigkeit der Regenten ist mit einem beruff und Ampt verbunden.«

12 Miriam Griffin, *Seneca – A Philosopher in Politics*, Oxford 1976.

das Konzept der Duplizität oder Gegenseitigkeit sehr vertieft wäre, etwa im Sinne einer calvinistischen »Foederal-Theologie«. Zweifellos wendet sich Lipsius an dieser Stelle irgendwie gegen Machiavel, *Il Principe,* Kapitel 17 – obwohl er dessen Topik (Ambivalenz zwischen Furcht und Liebe) nicht ganz verwirft[13].

Aber nun zu Erasmus von Rotterdam. Sein Buch über die Fürstenerziehung, *Institutio principis christiani,* ist schon 1516 erschienen, einige Jahre vor der Kirchenreformation im engeren Sinn des Wortes. Erasmus hat nicht nur die reformierten, sondern auch katholische Fürsten und Staaten beeinflußt[14]. Das Buch ist schnell ins Deutsche übersetzt worden und ebenso in andere Sprachen. Für die wortgeschichtliche Methode sind solche zeitgenössischen Übersetzungen sehr nützlich. Wenn Erasmus in einem Kapitel-Titel *De beneficentia principis* spricht, so übersetzt der bekannte Humanist Spalatin 1521 »Von der milte und wolthetigkeit des Fürsten« (caput V). Hier spielt noch der Gedanke der spätmittelalterlichen fürstlichen Liberalitas mit, aber etwas anderes ist bei Erasmus die Hauptsache. Er bezieht sich auf das *Lukasevangelium* 22, 25–6 und Stellen wie den ersten Brief an *Timotheus* 6, 2. Daraus leitet er (in caput I) ab, daß der christliche Fürstenstaat kein Imperium ist sondern eine Verwaltung, und diese Verwaltung ist eben wohltätig, ein *regnum* als *beneficium.* Der König ist daher ein Verwalter, lateinisch *ministrator,* kein Herr, lateinisch *praecessor.* Die entsprechenden griechischen Ausdrücke sind *diakon* und *hegoumenos.* Der christliche König ist der wahre Wohltäter, *euergetes,* während der heidnische König nur euergetes *genannt* wurde. Diese Euergetes-Könige heißen in der Vulgata übrigens *benefici.*

Es steht also hinter dem Wort »der König als Diener des Volkes« das biblische Wort Minister oder Diakon. Nun würde es allerdings satirisch klingen, Friedrich von Preußen, den Freund Voltaires, den Eroberer und Säkularisator von Schlesien, mit dem Epitheton Diakon zu verzieren. Trotzdem kommt durch diese religionsgeschichtliche Rückspiegelung ein wichtiger Bezugspunkt in den Blick. Selbst wenn viele politische Statements im 18. und schon im 16. Jahrhundert Heuchelei sind, so ist es »strukturalistisch« eben doch interessant zu sehen, *welche* positive Idee denn geheuchelt wird oder nachklingt. Im übrigen bleibt es schwer auszumachen, wie bedeutsam hinter Friedrichs II. anti-orthodoxer Fassade der calvinistische und pietistische Fundus geblieben ist.

Unmittelbar nach der Stelle, in der Erasmus vom christlichen *regnum* als einem *beneficium* spricht, verlangt er vom Fürsten die Selbst-Disziplinierung und zwar mit einem recht merkwürdigen Ausdruck. Er sagt *certato tecum,* du sollst mit dir selbst streiten. Das ist der schönste Kampf (*certamen*) und er soll täglich stattfinden und zu einer Selbstübertreffung führen (*se ipso melior evadere*)[15].

13 Die heutigen Kommentatoren verstehen die Abwägung, was hier vorzuziehen sei, als traditionelle Fragestellung der Fürstenspiegel. Siehe etwa *Il Principe,* ed. Gennaro Sasso, Firenze 1963 (Scrittori Italiani) p. 145-6 zu folgender, recht vorsichtig formulierten Aussage Machiavells: »Nasce da questo una disputa: s'egli è meglio essere amato che temuto, o e converso. Rispondesi che si vorrebbe essere l'uno e l'altro; ma perchè egli è difficile accozzarli insieme, è molto piú sicuro essere temuto che amato, quando si abbia a mancare dell'uno de' dua.« *Antimachiavel* 17 widerspricht dem: Der gütige Fürst hat nichts zu fürchten. Das erinnert an die Ideologie Senecas, etwa *De Clementia* I 13,5 »princeps suo beneficio tutus«, oder I 8, 6 »regibus certior est ex mansuetudine securitas«.

14 Marcel Bataillon, *Erasme et l'Espagne,* Paris 1937.

15 *Opera,* ed. Leclerc, IV, Reprint 1962, S. 574; in: *Fürstenerziehung,* deutsch-lateinische Ausgabe von Gail, Paderborn 1968, p. 88 (caput I). Wenig später: »Qui sibi principis titulum volet asserere ... non terroribus ac minis, sed benefactis id sibi vindicet oportet.«

Ohne den Einfluß der Gelehrten überschätzen zu wollen, darf man doch wohl sagen, daß Ermahnungen, wir wir sie von Erasmus und von Lipsius hören, die reformierten und protestantischen Fürsten bis zu einem gewissen Grade beeinflußt haben, was die Disziplin des Herrschers und seiner Familienangehörigen betrifft. Andererseits wird etwa bei den Hohenzollern evident, welch enorme Spannung zwischen der Idee der absoluten Herrschaft von Gottes Gnaden und der Idee der Leistung, der Sachlichkeit, Ministerhaftigkeit, also der Selbstdisziplin des Fürsten entstehen mußte.

Die militärische Disziplin

Die folgenden Kapitel sollen sich auf die Disziplinierung nicht des Fürsten, sondern des Volkes beziehen. Da wir Brandenburg-Preußen als Beispiel gewählt und den Einfluß der großen Niederländer Erasmus und Lipsius betont haben, läge es eigentlich nahe nun von der Disziplinierung des preußischen Adels und der preußischen Bevölkerung durch die reformierten militärischen Prinzipien zu sprechen. Denn es ist bekannt, daß die militärische Disziplin in Brandenburg-Preußen nicht nur durch die Tradition des ostpreußischen Ritterstaates bestimmt wurde: Der Einfluß des Westens und der niederländischen Oranier war groß. Schon vor Cromwells »Eisenreitern« interessierte sich der gelehrte Lipsius – so wie sein Vorgänger Machiavel – für das Milizproblem, das republikanischen Tendenzen inhärent ist. Er hat seit seiner Leidener Zeit die antike Militärliteratur kommentiert, aktualisiert und stieß damit auf das Interesse der Politik, wenn er nicht sogar in deren Auftrag forschte. Und merkwürdigerweise haben seine Arbeiten einen gewissen Einfluß auf die Organisation und Disziplin der modernen protestantischen Heere, nicht nur Hollands, sondern Brandenburgs, Schwedens, Dänemarks gehabt. So viel politische und militärische Effizienz hat die Philologie wahrscheinlich selten wie im Falle Lipsius. Aber natürlich hängt dieser Einfluß zusammen mit den politischen und militärischen Erfolgen der Niederländer sowie mit dem Bedarf an Heeresreform in den Zeiten Gustav Adolfs und Cromwells[16].

Die Statistik

Aber wir wollen ein anderes Gebiet der Disziplinierung betrachten, nämlich die sogenannte *Bevölkerungsstatistik*. Brandenburg und später Brandenburg-Preußen sind berühmt für ihre offizielle Statistik und zwar schon seit sehr früher Zeit. Natürlich ist der Effekt statistischer Maßnahmen für die Sozialdisziplinierung nicht so evident wie das bei der militärischen Organisation der Fall ist. Trotzdem dürfte es möglich sein zu zeigen, daß – neben anderen Motiven – Disziplinierung und Kontrolle des Herrschaftsbereiches ein Teil der Intention der offiziellen amtlichen Statistik ist.

Schon das erste wichtige Dokument, das die Historiker der Statistik für die Mark Brandenburg präsentieren, gibt auch Einblicke in die Motivation[17]. Kaiser Karl IV. und seine berühmte böhmische Hofkanzlei haben im Jahre 1375 diese Statistik des Kurfürstentums Brandenburg anfertigen lassen. Man nennt sie *Landbuch* und sie

16 Zum Vorstehenden ausführlich G. Oestreich 1969, *op. cit.* (Anm. 1) und W. Hahlweg, Heeresreform der Oranier, Berlin 1941. Vgl. Karl Metz im vorliegenden Jahrgang der *ZfP*, S. 121 ff. über Cromwell's Armee.

17 Zum folgenden grundlegend Otto Behre, *Geschichte der Statistik in Brandenburg und Preußen*, 1905. – Zur allgemeinen Geschichte der Statistik, besonders im 16.–18. Jh.: *Quellen und Abhandlungen zur Geschichte der Staatsbeschreibung und Statistik*, hrsg. v. Rassem/Stagl, 1. Band, Paderborn 1980, abgekürzt QASS.

wurde noch im Jahre 1781 im Druck publiziert. Man kann nun nicht sagen, daß der Fragebogen, den der Kaiser in Brandenburg verwendete, als solcher eine Disziplinierung im psychologischen Sinne beabsichtigte. Die Absicht ist nicht so subtil. Als Zweck der Enquête erscheint, und das ist recht typisch für die Geschichte der Statistik: Feststellung, Kenntnisnahme des tatsächlichen Besitzstandes von Territorien, die die kaiserliche Familie geerbt hatte. Die Inventarisierung eines großen neuen Besitzes (nach einer politischen Umwälzung) ist immer ein Motiv für große statistische Erhebungen gewesen. Man erinnert sich an das »Domesday-Book« der normannischen Eroberer in England und an »The Down Survey« von William Petty nach der Eroberung Irlands durch Cromwell. *The Political Anatomy of Ireland* (1672 resp. 1691) bezieht sich nach den Worten dieses Autors auf ein »political animal, who is scarce twenty years old«. Der Ton Pettys ist absichtlich kalt-medizinisch, alles ist auf Niederhaltung der Iren und Ausnützung des Landes abgestellt[18].

Sehr deutlich wird bei den mittelalterlichen Fragebögen folgendes: Es ist eine Frage der Macht oder der Drohung mit Macht, ob man die richtige Beantwortung von Fragebögen durch die betroffenen Personen erreichen kann.

Die Beamten, die von Ort zu Ort reisten um die Antworten einzuholen, waren politisch bevollmächtigte Personen, keineswegs untergeordnete Bürofunktionäre. In Preußen nannte man diesen Beamten »Landreiter« und er hatte viel weitergehende Befugnisse als nur Fragen zu stellen. Sehr bezeichnend ist die Überschrift über den ca. 40 Fragen der Erhebung des Kaisers Karl IV. und seines Sohnes, des neuen Brandenburgischen Markgrafen Wenzel: »Im Jahre des Herrn 1375. Jedermann möge die Wahrheit sagen, weil alle verheimlichten Güter in den Besitz des Kaisers und seiner Söhne übergehen.«

Wir gehen mit schnellen Schritten weiter und kommen sofort ins 17. Jahrhundert. Der große Kurfürst Friedrich Wilhelm, der von 1640–1688 regierte, war offensichtlich gut informiert über die neuen statistischen Methoden seiner Zeit. Der Begründer der deutschen Universitätsstatistik, Hermann Conring, war Berater dieses Kurfürsten in Finanzfragen. Das paßt gut in unseren Kontext, Conring war ja Professor an der kleinen protestantischen Universität Helmstedt und hatte vom Studium her niederländisch-calvinistischen background[19]. Außerdem ist zu bemerken, daß der Kurfürst auch Pufendorf und Leibniz Aufmerksamkeit schenkte. Beide interessierten sich für Statistik[20] und beide wurden wenige Jahre später in Preußen sehr einflußreich. Auch

18 V. H. Galbraith, *Domesday Book – Its Place in Administrative History,* Oxford 1974. Diese Quelle ist ein singulärer Fall. Für die normalen »Urbare« usw. Robert Fossier, *Polyptyques et Censiers,* Turnhout-Belgium 1978. – Die sorgfältige Edition von Ch. Hull, *The Economic Writings of Sir William Petty,* 1899 wurde New York 1963 nachgedruckt. Sie enthält *A Treatise of Ireland,* eine vorher unpublizierte Denkschrift Pettys für James II. mit erstaunlichen Plänen: Bring a Million of them into England, and to leave the other 300 Thousand for Herdsmen and Dairy-Women behind, and to quit all other Trades in Ireland, but that of Cattle onely (II, S. 555). The Manners, Habits, Language, and Customs of the Irisih (without Prejudice to Religion) will be transmuted into Englisch (II, S. 573). Zweifellos gehört Petty zu den Autoren, aus denen sich Swifts Parodie der statistischen Deskription im *Gulliver* und in den Irlandschriften nährt.

19 QASS I, S. 217 ff. und jetzt A. Seifert, *Conring und die Begründung der Staatenkunde,* in: Wolfenbüttler Conring-Symposion 1981, Druck in Vorbereitung.

20 Samuel Pufendorf, *Einleitung zu der Historie der vornehmsten Reiche und Staaten,* erstmals 1683. Die Bevölkerungslehre berührt er in *De Jure Naturae et Gentium,* erstmals 1672, VI 1 »De matrimonio« (besser als die alten deutschen Übersetzungen ist die englische von Oldfather, Oxford 1934). Obwohl ebenfalls ein Schüler Erhard Weigels, ist er weniger arithme-

an den Freiherrn Veit Ludwig von Seckendorff muß man in diesem Zusammenhang erinnern. Sein Buch von 1656 *Teutscher Fürsten-Staat*, entstanden aus seiner Beschreibung des Fürstentums Gotha, in dem er die Schule der Verwaltung durchlief, enthält gleich zu Anfang ein Muster für die Landes-Statistik. Und gerade dieser Seckendorff wird von den Preußen 1691 zum Kanzler ihrer neuen Universität Halle gemacht[21].

Friedrich Wilhelm läßt nun aus den Kirchenbüchern Listen der Bevölkerungsbewegung erstellen, die gedruckt publiziert wurden. Die beginnende Bevölkerungswissenschaft von dem vielzitierten deutschen Autor Johann Peter Süssmilch beruht dann weitgehend auf diesen amtlichen Publikationen. Bei allem »Absolutismus« der Kabinettspolitik zeigt sich hier ein Moment der Publizität, der Demonstration von Fakten.

Allgemeine Gründe für diese amtlichen statistischen Maßnahmen sind: Jahrelange Kriege und mehrere Pestepidemien haben das Land verwüstet und die *Bevölkerung dezimiert.* Also ist die Idee, politisch und ökonomisch dadurch an Kraft zu gewinnen, daß man die »Peuplierung« fördert, sehr naheliegend. Es ist eine existentielle Idee und keine blasse Theorie der kameralistischen oder merkantilistischen Wissenschaftler, wie die Sekundärliteratur manchmal glauben machen will. Bevölkerungspolitik setzt nun logischerweise detaillierte Demographie voraus. Und Peuplierungs-Politik muß in einem armen Staat auf kontrolliertem Kalkül beruhen. Preußen hat eine ähnliche Funktion wie das Kolonialland Nordamerika. Aber die Ressourcen sind nicht so luxuriös und die Einwanderung kann nicht *planlos* vonstatten gehen.

Ein spezieller Punkt ist das sogenannte *Leibrentenproblem*, sehr typisch für reformierte Staaten. Es handelt sich darum, daß durch die Reformation und die Liquidierung der Klöster, der Stiftungen, ein Problem der Versorgung älterer Menschen entstehen konnte. Diese Menschen waren bisher im Kloster durch ein Naturalsystem geschützt, aber nun muß man zentrale Kassen, eine Art Sozialversicherung organisieren. Dafür braucht man aber irgendeine Kalkulation der Sterblichkeit und deshalb Bevölkerungsstatistik. Der holländische Staat versucht dann, Leibrenten zu verkaufen und damit seine Armee zu finanzieren (de Witt 1671). Andererseits versucht man in Hannover und Brandenburg die Angehörigen der Soldaten selbst zu versichern[22]. Man ist noch weit entfernt vom Netz der heutigen Versicherungen, Renten, Pensionen, in dem die Sicherheit mit der sozialen Regulierung verknüpft ist — aber die Grundgedanken dazu werden bereits gefaßt.

Ein dritter Punkt ist, daß in diesem Zeitalter die effektive Größe und der effektive Bevölkerungsstand eines Landes eine große Rolle spielt, wenn es um politische Verträge, um Tausch von Territorien geht usw. Für die Brandenburger wurde es ein paar Jahre nach dem Tode des großen Kurfürsten von speziellem Interesse zu beweisen, daß Preußen ein volkreiches Territorium ist. Denn der Kurfürst von Brandenburg konnte ja nicht König in einem deutschen Reichsgebiet werden sondern nur König von Preußen, das jenseits des Reichsgebietes lag. Da berechnet man nun aus der Zahl

tisch interessiert als der fast 15 Jahre jüngere Leibniz (der immer etwas an ihm zu nörgeln hatte). Literatur zu Pufendorf gibt Denzer, *ZfP*, oben S. 161 ff. (Heft 2/1983).

21 Kapitel über Seckendorff, in: Michael Stolleis (Hg.), *Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert*, Frankfurt 1977 und Jutta Brückner, *Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht*, München 1977. Mehrere Dissertationen, z. B. H. Bannholzer, *Seckendorff als Kameralist*, Innsbruck 1964.

22 Siehe I. Schneider und H. Klauke, in: QASS I, S. 56, 68, 71. Zur Einstellung der Konfessionen gegenüber dem Versicherungsgedanken A. Müller-Armack, *Genealogie der Wirtschaftsstile*, 1940, Kap. IV 7.

von 22 600 Geburten im Jahr durch Multiplikation mit 30 die Zahl der lebenden Menschen. Und man stellt fest, daß der preußische Teil mehr als 30 Prozent von den 2 Millionen der brandenburgisch-preußischen Gesamtbevölkerung ausmacht. Leibniz, der ein Spezialist für die juristisch-historische Darlegung fürstlicher Ansprüche war, benützt dies Zahlenargument in einer Denkschrift vom 17. August 1700, also ein Jahr vor der Selbstkrönung des Königs Friedrich I[23].

Die Bevölkerungszahl ist natürlich nur *ein* Problem der Verwaltungsstatistik. Die preußischen statistischen Erhebungen nahmen im 18. Jahrhundert große Dimensionen an und sie sind sehr präzise. Und nun kommt in diese Statistik merkwürdigerweise ein *historisches* Moment hinein. So zieht man im Jahre 1717 Vergleiche mit der guten Zeit 100 Jahre früher, also vor dem Dreißigjährigen Krieg. Das betrifft z. B. die effektive Besetzung, d. h. Bewohnung und Bewirtschaftung von Bauernhöfen. Man nennt dies »Haupttabellen vom Detail des Landes« und man spricht manchmal kurz von der »Historischen Tabelle«[24]. Nun weiß man an sich aus der Urbarforschung, daß mit solchen Enqueten der Gedanke von Veränderung verbunden war. Nicht zufällig heißt das Gegenstück zum »Landreiter« im habsburgischen Süddeutschland »Renovator«[25]. Aber das Wort »historisch« hat auch eine frappante Konvergenz mit den Ideen der deutschen Universitätswissenschaft des Spätbarock. Gelehrte wie Conring faßten ja das ganze Gebiet der empirischen Erfassung konkreter Zustände (Status) unter den Überbegriff *historia* zusammen[26]. Auch der Ausdruck Detail ist der Zeit geläufig, z. B. von einem französischen Buch-Titel: Boisguillebert, *Détail de la France*, 1695. Der Singular dieses Substantivs bezeichnet das Kollektiv der »Einzelheiten«, also die Summe, eine Beschreibung, in der die einzelnen Abschnitte oder Zweige (lat. taleae!) zu erkennen sind.

Sehen wir nun die sogenannte *Historische Tabelle* in einer Fassung von 1730 etwas genauer an. Sie ist in 16 große Abteilungen gegliedert. Da geht es nicht nur um die Zahl der Einwohner, sondern um sozial spezifische Zahlen, nämlich Männer, Frauen, Söhne, Töchter; Gesellen, Jungen, Mägde (das sind also drei Typen von Angestellten im Hause). In Frage III geht es um die Steuern, die bezahlt worden sind. In Frage IV–V geht es um eine genaue Abrechnung der kommunalen Finanzen, dabei müssen alle Aktiva und Passiva ausgewiesen werden. In Frage VI–IX geht es um eine genaue Aufnahme aller Arten von Gebäuden, ihrer baulichen Qualität, ihrer Zerstörung, ihrem Wiederaufbau, den Besitzverhältnissen. So muß genau angegeben werden, welche Hauseigentümer Strohdächer in Ziegeldächer verändert haben. Fragen XI, XII und XIV bedeuten die genaue Feststellung der Bier- und Branntweinproduktion und -konsummation.

Es ist klar, daß diese Materialien einen doppelten Aspekt und Zweck haben. Einerseits sind sie die notwendige Grundlage für eine adäquate Verteilung der Steuerlasten, das heißt für eine Verbesserung der *Steuergerechtigkeit* – diese anzustreben scheint eine der Grundtendenzen des modernen Staates zu sein. Ich sage: »eine Tendenz«,

23 Leibniz, *Deutsche Schriften*, hrsg. v. Guhrauer, II, 1842, S. 303 f. Vgl. E. Pitz, in: QASS I, S. 32.

24 Siehe Behre, *op. cit.* (Anm. 17), S. 165–77, wo auch die Tabelle samt zugehörigen Instruktionen von 1722 und 1730 abgedruckt ist.

25 Otto Herding, »Das Urbar«, in: *Zf. Württembergische Landesgesch.* 10, 1951, S. 72–108.

26 Arno Seifert, *Cognitio historica – Die Geschichte als Namengeberin der frühneuzeitlichen Empirie*, Berlin 1976.

denn natürlich gibt es im späten 17. und im 18. Jahrhundert noch nicht das unglaublich komplizierte System von »Steuergerechtigkeit«, wie es sich im heutigen Westdeutschland herausgebildet hat. Ihr sozialpsychologischer Sinn kann in einem deutschen Slogan zusammengefaßt werden: Der Vater Staat ist *streng, aber gerecht*. Freilich fragt es sich, ob darauf der Ausdruck der klassischen Philosophie vollkommen paßt, die von einer »distributiven Gerechtigkeit« spricht. Denn es geht hier eigentlich mehr um wegnehmen als um distribuieren. Aber das Wegnehmen wird eben geometrisch gerecht distribuiert. Jedermann ist dem Staate etwas schuldig. Der König Friedrich Wilhelm I. begründet das mit einem quasi naturrechtlichen Satz: Wer obrigkeitlichen Schutz genießt, der ist auch schuldig die Lasten (onera) zu tragen, die zum Schutz des Landes erforderlich sind.

Es geht hier nicht nur um Gerechtigkeit in einem formalen oder liberalen Sinn. Die Sache hat eine Kehrseite. Das statistische Material ist die Grundlage für eine kontrollierende und protektionistische ökonomische Politik. Es ist klar, daß die Situation der einzelnen Familien auf diese Weise sehr genau überwacht wird und daß sie nötigenfalls leichter manipuliert werden kann. Die Befehle der Regierung des Königreichs werden erst dadurch wirklich »gerecht« und effizient, daß sie genau auf den tatsächlichen Zustand des Landes und der Bewohner abgestellt werden können.

Der Protest gegen die Statistik

Der politische Sinn von statistischen Erhebungen dieser Art ist in Preußen und anderswo sehr gut verstanden worden. Es hat deshalb immer einen gewissen *Widerstand* dagegen gegeben. Wahrscheinlich ist der Protest gegen diese amtlichen Enqueten im 17. Jahrhundert noch stärker und häufiger als im 18. Jahrhundert. Man kann zwei Arten von Widerstand unterscheiden, nämlich einen mehr politischen und einen mehr religiösen Typus.

Ein schönes Beispiel für den *politischen Typus* ist ein Kollektiv-Gutachten, datiert vom 26. Mai 1648 in der brandenburgischen Provinzstadt Cölln[27]. Es richtet sich gegen das statistische Projekt eines Ratgebers des Kurfürsten namens Kurt Bertram von Pfuel (auch Phuel).

In deutscher und sehr lebhafter Sprache, mit humoristischer Arroganz und mit provinziellem Standesbewußtsein wird hier gegen die neue zentralistische Politik gesprochen. Man ist sehr mißtrauisch gegen die geplante »General-Erkundigung«, die zur »Verbesserung und Aufnehmung des kurfürstlichen Estats, Lande und Leute« dienen soll. So etwas kann nur Unruhe und Angst erregen – und das ist politisch immer von Übel, sagt dieses Gutachten. Vor allem aber: Der Plan von Pfuel tendiert gegen die »libertas patriae nostriae« und zwar »per omnia et e diametro«. Bisher hat man es immer der »Landschaft«, also der Provinz und den collegialen Lokalgewalten überlassen, nach welchem *modus* sie Steuergelder »zusammenbringen« wollen. Aber nun will man denjenigen, der als getreuer Untertan das seine tun will und die Last des Vaterlandes mittragen will, zwingen, seine »Arcana« und sein Vermögen zu »entdecken« (= offenzulegen). Das verlangt man nicht von getreuen *subditi*, sondern nur von *servi*. Und deshalb wird der brandenburgische Untertan bei den Nachbarn verachtet

27 Die Texte bei Behre, *op. cit.*, als Beilage. Vgl. die Diskussion, in: QASS I, S. 320 ff. und 367 f. (H. Dreitzel).

werden und es wird gerade das nicht erreicht werden, was der Kurfürst doch möchte: Der Zugang von Menschen in das leere Land, die Peuplierung.

Soweit dieses Gutachten im Jahre der Beendigung des 30jährigen Krieges. Man sieht daraus sehr gut, daß die disziplinierende und zentralistische Tendenz der Statistik »diametral« der alten deutschen *Libertät* entgegensteht. Solche Proteste kommen aus der altliberalen Idee der Selbstverwaltung, aus der Denkweise eines »ständischen Kollektivismus«, aber auch aus den spät-feudalen »Ritterschaften«, die wegen ihrer militärischen Leistungs-Bereitschaft seit alters steuerfrei sind und natürlich keine generelle proportionale Gerechtigkeit wollen. Daher ist dieser Widerstand gegen die Statistik noch nicht dasselbe wie der moderne Protest unter dem Namen *Datenschutz*. Dazwischen liegen 300 Jahre etatistische Politik. Diese Politik hat im Laufe der Zeit immer mehr das Recht des Einzelnen betont, *gegen* die lokalen Kollektive, die »Collegia«, die Land-Stände, gegen die Privilegierten. Am Ende dieser langen Entwicklung stehen wir aber heute vor dem Widerstand der Einzelperson gegen die statistische Erfassung.

Es wird der Bundesrepublik Deutschland in den nächsten Jahren vielleicht nicht mehr möglich sein, die seit langem übliche, jedoch durch EDV qualitativ veränderte Volkszählung (Descriptio) durchzuführen. Das würde natürlich einen großen Riß im Gebäude des Wohlfahrtsstaates und der Sozialdisziplinierung bedeuten. Die Krise wurde ausgelöst durch das Vordringen der elektronischen Datenverarbeitung auf allen Gebieten (staatliche Verwaltung, aber auch kommerzielle und medizinische Dienstleistungen) und andererseits durch die Konfrontation der Fahndungsbehörden des Rechtsstaates mit Terrorismus, Agentenwesen, Wirtschaftskriminalität. Der innere Widerspruch des westdeutschen Wohlfahrtsstaates zwischen Individualismus, Intimität einerseits und Sicherheit, Service andererseits wurde offenbar. Man versucht ihn durch gesetzlichen Datenschutz zu entschärfen. Andere versuchen ihn zu überschärfen, indem sie anarchistische Emotionen hofieren, an die Schreckensutopie des George Orwell erinnern (Neujahrsnummer 1983 des Magazins *Der Spiegel*), zum Boykott der Volkszählung aufzurufen. Der latente Zwangscharakter jedes »Erforschens«, jeder Enquête wird wieder bewußt und die modernen Malkontenten versuchen, daraus ein negatives Symbol zu machen. Ein vage religiöser Unterton klingt an und es fehlt nicht viel, daß sich die Hippies als Joseph und Maria stilisieren, die auf dem Wege nach Bethlehem sind – »ibant comnes ut profiterentur« (Lucas 2,3–5).

Für den *religiösen Typus* des antistatistischen Protests ist der wichtigste Bezugspunkt das 2. Buch Samuel, Kap. 24 im Alten Testament. Da läßt König David durch seine militärischen Befehlshaber eine Volkszählung durchführen, die als Ergebnis 1,3 Millionen waffenfähige Männer verzeichnet. Kaum hat er es getan, bereut er es. Er wird von Gott für seine Missetat bestraft, es kommt eine Pestilenz und 70 000 sterben. Drückt man es in einer Sprache aus, die den alten Juden anscheinend verboten war, so sind 70 000 5,38 % von den gezählten 1,3 Millionen. Nur durch ein Brandopfer kann David Gott versöhnen.

In etwas vereinfachter Interpretation altorientalischen Denkens darf man vielleicht sagen, daß Gott sich den Überblick über sein Volk vorbehält. Alles ruht ohnehin in seiner Hand, ein Abzählen seiner Segnungen ist unerlaubt und dementsprechend soll man auch die Krieger nach ihrer Begeisterung, nicht nach ihrer Zahl bewerten. Für uns ist es interessant, daß noch gewisse Theologen des 17. Jahrhunderts auf dieses Kapitel des Alten Testaments anspielen und Volkszählung für Hybris erklären. Andere Gelehrte versuchen, die davidische Pest anders zu interpretieren und das Zäh-

len zu rechtfertigen. Sie verweisen auf andere Stellen der Bibel, in denen Demographie als erlaubt erscheint, und verstehen Davids Vergehen mehr als Verstoß gegen die politisch korrekte Weise ein Militäraufgebot vorzubereiten[28].

Statistik als positives Symbol

Offensichtlich geht es hier um elementare Einstellungen zum Leben. Die Forderung, »mit seinem Pfunde zu wuchern«, vorsorgend zu handeln, scheint dem Gefühl zu widersprechen, der Mensch stehe unter dem Ratschluß Gottes. Können die beiden Formen von *Providentia*, die menschliche Vorsorge und die göttliche Vorsehung, miteinander vermittelt werden?

Was die Providentia betrifft, so spielt sie in vielen alten Landesbeschreibungen eine Rolle, zum Beispiel bei den statistisch arbeitenden *Geographen* wie Sebastian Münster und Anton Friderich Büsching[29]. Die geographische Situation ist gottgegeben und sie ist gut so, wie sie ist. Die politische Arithmetik des 17. und 18. Jahrhunderts will aber diese Providenz oder Theodizee viel genauer, nämlich mathematisch beweisen. Daher bei J. P. Süssmilch und anderen der emphatische Nachdruck auf gewisse demographische Beobachtungen wie zum Beispiel, daß sich das Verhältnis von Knaben und Mädchen immer wiederherstellt. Da es 1050 : 1000 ist, folgt, »daß die Vielweiberei nicht könne statt finden«. (*Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts*, 5. Cap. 64[30].)

Das Vertrauen auf die Providentia Gottes, daß das Volk als Ganzes prosperiere, obwohl die einzelnen von Pest und Tod heimgesucht werden, führt zu einer sozusagen meditativen Statistik. Bei Süssmilch stützt sie die Moral und das religöse Weltbild, sie wirkt etwas frömmelnd, aber keineswegs fatalistisch. Die »Hindernisse der Vermehrung des menschlichen Geschlechts« nimmt er nicht als notwendiges Verhängnis hin. Er versteht die Pest nicht als providentielle Verhinderung von Übervölkerung, sondern als Strafe für Sünden (3. Cap. 30). Und die Krankheitsstatistik (die er von den Medizinern der Leopoldinischen Akademie übernimmt) führt ihn auf durchaus menschliche Ursachen wie städtische Lebensbedingungen oder mangelnde ärztliche Versorgung (2. Cap. 16). So läuft schließlich alles doch auf eine Ermahnung zu moralischer und praktischer *menschlicher* Ordnung hinaus. Die zwanzig Jahre nach der ersten erscheinende zweite Auflage 1761 macht dann direkt ökonomisch-politische Reformvorschläge.

Sehen wir zwei ältere Autoren an, die auch statistisch arbeiten, aber weniger stark an Berechnungen orientiert sind. Seckendorff sagt in einem ganz unpathetisch geschriebenen Kapitel, man müsse Flurbücher usw. erstellen, damit es nicht noch einmal geschehe, daß nach den Kriegsverwüstungen die Besitzverhältnisse nicht mehr geklärt werden könnten. Nur im »Fall einer allzu großen Verheerung« ist »das

28 H. Haag, *Bibellexikon*, 2. A. 1968, Art. Volkszählung. Christoph Besold, *de Aerario Publico*, 2. A. 1639, cap. VIII in fine. (Allgemeines statistisches Interesse zeigt Besold, *Synopsis politicae doctrinae*, 1623).

29 Siehe etwa G. Lutz und H. Beck, in: QASS I, S. 251 f. bzw. 270 f.

30 Meine Angaben nach der Erstausgabe Berlin 1741 bzw. Tokyo 1967. Eine franz. Teilübersetzung der erweiterten Ausgabe 1765 (dazu Etudes critiques, Bibliographie etc.) hrsg. v. Jacqueline Hecht, 2 vols Paris 1979 (Institut National d'Etudes Démographiques). Zum Hintergrund Süssmilchs bei den Mathematikern und Medizinstatistikern, QASS I, S. 59 ff. und 285 ff.

Beschreiben umsonst, und wo ein also auf den Grund verderbter Ort wieder in Ausbau kommen soll, da müssen ganz neue Einwohner eingeführt werden«[31]. Diese trokkene deutsche Zähigkeit hat ihr Gegenstück in der englischen Hartnäckigkeit. Bei einem William Petty wird es überdeutlich ausgesprochen, daß man die gottgegebenen Ressourcen sorgfältig *(industrious)* ausnützen muß, um den *Common-Wealth* zu erhalten. Die »politische Arithmetik« will der pessimistischen Gerüchtemacherei entgegentreten und zwar mit manifesten Tatsachen, *in Terms of Number, Weight, or Measure.* Man braucht keine Angst davor zu haben, daß die Franzosen England verschlingen *(devour),* daß Kirche, Staat, Handel zusammenbrechen – man muß nur einmal positive Bestandsaufnahme machen: »The Extent and Value of Lands, People, Buildings, Husbandry, Manufacture, Commerce« etc. etc. Die Stichworte des Untertitels der *Political Arithmetick* (Ausgabe 1690) füllen zehn Zeilen.

Die Politik geht hier ins Detail. Also muß auch der Regent ins einzelne gehen. Moses Mendelsohn schreibt 1760 in Berlin: »Wir haben das Glück gehabt, von Regenten beherrscht zu werden, denen das kleinste Detail ihres weitläufigen Reichs nicht zu klein geschienen hat, ihre väterliche Vorsorge bis dahin zu erstrecken.«[32] Diese Bemerkung steht im Kontext der Diskussion eines philosophischen Gedichts Friedrichs II. über Schicksal und Vorsehung, in dem es unter anderem heißt: »Non, ne présumez point, Que Dieu regle un détail trop au-dessous de lui.« Mendelsohn weiß nicht recht, wie er die über den Einzelnen und das Einzelne hinweggehende göttliche Vorsehung mit der detaillierten väterlichen Fürsorge des Fürsten in Einklang bringen soll.

In etwas anderer Fassung findet man den »Symbolwert« der Statistik bei Giovanni Botero, *Della Ragione di Stato* (Ausgabe Venedig 1598), im 7. Buch. Er spricht da von den *Kraftquellen* der Staaten. Dazu gehört die große Zahl der Bevölkerung, denn sie bewirkt, daß sich Verluste letztlich immer ausgleichen. Gelegenheit für Botero ein Liviuszitat anzubringen: Scipio soll nach der Katastrophe von Cannae gesagt haben, daß die Römer trotz aller Niederlagen zuletzt immer siegen, weil anstelle der Gefallenen genügend andere nachwachsen (26, 41, 9). Das statistische Argument der großen Zahl dient als Legitimation für die politisch-heroische Disziplin. Der Staat muß die Verzweiflung seiner Bürger verhindern, wenn wirtschaftliche oder militärische Katastrophen eintreten. Und ein Argument, das ihm zu dieser Disziplinierung nützlich wird, ist die Statistik.

In einer berühmt gewordenen Diskussion hat Napoleon sinngemäß dieses Scipio-Argument benützt, als er im Jahre 1813 gegenüber Metternich behauptete, durch die Bevölkerungsstatistik sicher zu wissen, daß die Österreicher nicht genug Soldaten gegen ihn rekrutieren könnten. Und andererseits, daß es ihm gleichgültig sei, wieviel Franzosen er verliere, solange er noch welche behalte. Wir wissen aus dem historischen Kontext, das heißt aus dem Nachhinein, daß Napoleon in diesem Fall das Argu-

31 Seckendorff, *Teutscher Fürstenstaat,* Additiones § 10 (diese erscheinen erst ab 3.A. 1664; benützt habe ich die A. Jena 1737 bzw. Aalen 1972). Im *Christen-Staat,* 4.A. Leipzig 1716, II 1,6 eine ausdrücklichere Formulierung dieser Einstellung: »Benehmung des Wahns / als ob die Frommen immer in zeitlicher Wohlfahrt und Glückseligkeit leben müssen. Das Creutz bleibt nicht aussen. Vor *zusätzlicher* Verschuldung des Unglücks ist sich zu hüten.«

32 *Briefe die neueste Literatur betreffend,* Nr. 100, den 1. Mai 1760, zitiert nach Benz, *op. cit.* (Anm. 3), S. 70 f. und 119 f.

ment nicht richtig gesetzt hat – obwohl er sichtlich an die Überlegenheit der damaligen Pariser Wissenschaft und Präzision glaubte[33].

Statistik als Demonstration politischer Stärke, vertrauenerweckend oder – wie im letzten Beispiel – bedrohlich. Diese Ambivalenz zeigt sich auch in der archetypischen Szene, die Tacitus in seinen *Annalen* I 11–12 malerisch darstellt: Tiberius, der den Senat disziplinieren will und sich ordentlich darum bitten läßt die Macht (das Prinzipat) zu übernehmen, präsentiert die Vielfalt und Übergröße des Imperiums als etwas Beängstigendes – woraus dann paradoxerweise gefolgert wird, dieser große Organismus könne nur durch den Willen eines Mannes gelenkt werden (»unum esse rei publicae corpus atque unius animo regendum«). Tiberius bedient sich corampublicum einer Aufzeichnung des Augustus, die irgendwie mit jener *Descriptio* zusammenhängen mochte, von der wir unter anderem aus dem Lukasevangelium 2, 1–2 wissen (»... ut describeretur universus orbis«). Tiberius befahl, » ein Schriftstück *(libellum)* herbeizuholen und vorzulesen. Darin waren die Machtmittel des Reiches *(opes publicae)* aufgeführt: die Zahl der unter Waffen stehenden Bürger und Bundesgenossen, ferner der Flotten, Königreiche und Provinzen, die direkten und indirekten Steuern, die zwangsläufigen Ausgaben und die Schenkungen. Alles dies hatte Augustus eigenhändig niedergeschrieben und den Rat hinzugefügt, das Reich auf seine jetzigen Grenzen zu beschränken ...« (Übersetzung W. Sontheimer.)

Schließlich sei noch erwähnt, daß die Statistik nicht nur zur politischen Waffe der Regenten werden kann, sondern auch der Stände. Die berühmtem provinziellen Beschwerdehefte *(cahiers)* am Vorabend der französischen Revolution sind etwas wie Enquêten. Und sie haben eine alte Tradition: Das eindrucksvolle Buch von Fromenteau, *Le Secret des Finances de France* (1581), sammelte Beschwerden der Generalstände und gab eine gegen die Willkürpolitik der Krone gerichtete detaillierte Aufstellung der überhöhten Steuern (Subsidien), der riesigen Staatsschulden und – die Bartholomäusnacht lag keine zehn Jahre zurück – der politischen Morde aller Art.

Lutherische Staatslehre

Die politischen Großgebilde der Neuzeit von Moskau bis San Francisco werden in ihrer Struktur durch die Art der Auflösung oder Stabilisierung der konfessionellen Differenzen bestimmt – und sie unterscheiden sich dadurch ganz erheblich. Deutschland ist charakterisiert durch eine Mischlage mit drei Denominationen. Brandenburg-Preußen nimmt eine einzigartige Entwicklung durch die Konversion des Herrscherhauses zum Calvinismus (1613), ohne daß ein Übertritt der lutherischen Bevölkerung verlangt wird, auch nicht der katholischen, die später in den schlesischen und polnischen Gebieten hinzukommt. Allerdings wird die Berufung einzelner Calviner in Führungspositionen befördert und die massenhafte Einwanderung von Hugenotten

33 Zur Unterredung am 26. Juni 1813 in Dresden, in der eine ganze Stunde dem Thema Heeresstärke gewidmet wurde, bes. *Aus Metternichs nachgelassenen Papieren* I, Wien 1880, S. 152–59. Ob Napoleon Probabilitätstheorien von Laplace (QASS I, S. 62–71) berücksichtigte, kann ich nicht beurteilen; bekanntlich war das Verhältnis zu diesem seinem Mathematiklehrer, der zu den »Ideologen« überging, etwas getrübt. Im übrigen bezog sich Napoleons statistische Organisation, die schon im Directoire 1795 einsetzt, nicht nur auf geheimgehaltene (QASS I, S. 391) Bevölkerungs- und Rekrutierungszahlen: Siehe die Hinweise, QASS I, S. 174 f., 186 und G. Tassoni, »L'importance ethnologique des enquêtes napoléoniennes«, in: *Ethnologia Europaea* VI, Paris 1972, S. 239–44, vgl. auch J. Mairesse, (H.), *Pour une Histoire de la Statistique*, Paris 1976.

(deren erzwungene Abwanderung andererseits die französische Struktur verändert). Das Gezeter der westlichen Welt in den letzten hundert Jahren über die schrecklichen Preußen sollte nicht von zwei historischen Grundtatsachen ablenken: Erstens konnte in diesem Staat das ursprünglich positive Verhältnis der Calviner zum Staat tatsächlich realisiert und produktiv gemacht werden. Zweitens hat dieser Staat zwar in der Neuzeit nicht den kolonialistischen Charakter verloren, den die deutschen Ostgebiete im Mittelalter hatten, aber er ist seit dem 17. Jahrhundert nicht mehr missionarisch, sondern toleranter als Frankreich, Spanien, Italien, Österreich. Im 19. Jahrhundert kommt es zu einer teilweisen Einebnung der protestantischen Differenzen in einer Unionskirche, aber die starke katholische Minorität bleibt. Erst die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts bringt eine nationalistische Intoleranz gegen die Polen, die dem alten Preußen ziemlich fremd war – fremd sein mußte. Die Hohenzollernfürsten der Neuzeit hatten davon auszugehen, daß sie über verschiedene Völker, Sprachen, Denominationen regierten. Deswegen sind sie ethnisch und konfessionell *tolerant*, verlangen aber andererseits *soziale Disziplin*.

Es war der Berliner Historiker und Politologe Hintze, der zu Anfang des Jahrhunderts in einigen monumentalen Aufsätzen diese eigenartige brandenburgische (und deutsche) Struktur deutlich herausarbeitete. Müller-Armack griff das auf und verallgemeinerte es – und ihm wurde diese historische Analyse auch für das deutsche Zeitalter nach 1945 bedeutsam. Er sah, daß die große Aufgabe der irenischen Versöhnung (nicht Aufhebung) der Weltanschauungen in eine neue Stufe eingetreten, aber geblieben war. Müller-Armack, der als einer der Initiatoren der »gelenkten« oder »sozialen« Marktwirtschaft gilt, hat auch in dieser Hinsicht das Problem seiner Epoche sehr gut erfaßt[34].

Trotz der teilweisen Symbiose und Osmose der Konfessionen gibt es natürlich eine spezifisch lutherische Art der Interpretation des modernen Staates und eine spezifisch lutherische Begründung der Sozialdisziplin. Es ist sehr faszinierend diese Ideologie bei den deutschen staatswissenschaftlichen Autoren des 17. und 18. Jahrhunderts zu verfolgen.

Obwohl einige von ihnen wie Pufendorf, Leibniz, Wolff von Anfang an internationales Ansehen genossen, ist diese Literatur später über längere Zeit hinweg sehr mißachtet worden[35]. Daran ist gewiß die Überheblichkeit derjenigen deutschen Romantiker und Professoren schuld, die sich daran gewöhnten, verächtlich von diesen »rationalistischen« Autoren zu reden – ein ziemlich unklug gewähltes Schlagwort[36]. Machiavel, Bodin, Hobbes galten als großartige – offenbar nicht rationalistische – Protagonisten des modernen Staates, während die alten deutschen Gelehrten allzu vorsichtig an den bestehenden biederen Einrichtungen festhalten wollten. Anderen

34 Besonders »Die Epochen des evangelischen Kirchenregiments in Preußen« (1906), in: Otto Hintze, *Gesammelte Abhandlungen* III, 2.A. 1967, S. 56–97. – Alfred Müller-Armack, *op. cit.* (Anm. 22) sowie Aufsätze in Festgabe Leopold v. Wiese I, 1948 und in Weltwirtschaftliches Archiv 64, 1950, alles zuammen in seinem *Religion und Wirtschaft*, 1959, S. 34 ff., 151 ff., 559 ff. Zur Gleichberechtigung der Konfessionen F. Dickmann, in: HZ 201, 1965; H. Lutz in Archiv Reformationsgeschichte 56, 1965, H. 2; ein Sammelband Wege der Forschung 246, 1977. Materialreich W. Hubatsch, Gesch. d. evang. Kirche Ostpreußens, 1968.

35 Siehe die vorzügliche Skizze von Dreitzel, *op. cit.* (Anm. 9), Vorbemerkung.

36 Vgl. die sorgfältige Abhandlung von Ulrich Scheuner, *Der Beitrag der deutschen Romantik zur politischen Theorie*, Opladen 1980, wo übrigens in der Darstellung der vorromantischen deutschen Lehren (S. 22.) deren Vorzüge vermerkt und – etwas verklausuliert – anerkannt werden.

wieder galt die westliche Urvertragstheorie im Sinne Locke's[37] und das Widerstandsrecht als das Um und Auf, dem die Deutschen nicht genug entsprachen, was immer sie an wichtigen Reservaten konservierend bewahren mochten.

Also muß man dankbar sein für die Gegenstimmen, wie die des ausgezeichneten amerikanischen Soziologen Albion Small, *The Cameralists* 1909. Und für die Gegenbewegung, die seit einiger Zeit eingesetzt und uns mit neuer Übersichtsliteratur zur Staatswissenschaft des 17., 18. Jahrhunderts versorgt hat[38]. Auch die Kultur und das Ethos der viel verschrieenen deutschen Kleinstaaten kommt heute besser in den Blick. Das Weimar Goethes und Karl Augusts hat Vorläufer. Gotha hat einen Seckendorff erzogen, Jurist und Praktiker, Kirchenhistoriker und Verwaltungsmann – und immerhin fähig zu einer kompletten Lukan-Übersetzung in deutschen Versen, in einer Zeit, da die deutsche Poesie noch sehr um die Form rang.

Die Grundkonzeption eines Seckendorff und noch eines Christian Wolff widerspricht dem nicht, was vorhin aus Erasmus und Lipsius referiert wurde. Der Fürst ist nicht nur dazu da, um seine Stellung und seine Macht zu konservieren, sondern er muß für das Wohl der Untertanen, für das Wohl des Volkes arbeiten[39]. Die Formel aus Cicero, *De legibus* III, »Salus populi suprema lex« wird zum Zentralsatz der Staatsphilosophie. *Salus* wird mit dem Deutschen Wort *Wohlfahrt* wiedergegeben. Das ist ein spätmittelalterliches niederdeutsches Wort, das auch in anderen germanischen Sprachen vorkommt, z. B englisch *welfare* (seit dem 14. Jh.).

Autoren wie Seckendorff unterscheiden sehr deutlich eine materielle und eine spirituelle Wohlfahrt[40]. Aber es liegt in der Tradition der lutherischen Staatsschriften, daß man sich für die Organisation der Bedürfnisse in dieser irdischen Welt lebhaft interessiert. Auch eine flüchtige Bekanntschaft mit den deutschen Quellen des frühen 16. Jahrhunderts zeigt deutlich genug, daß die Befreiung von der Herrschaft der römischen Kirche immer auch verstanden wurde als eine Sanierung der deutschen Volkswirtschaft. Vernünftige Verwendung des Geldes wird verlangt, nachdem allzuviel in die Klöster und nach Rom gezahlt worden ist[41]. Diese allgemeine Wohlfahrt wird dann im 17.–18. Jahrhundert genau diskutiert und die Fürsten sollen verpflichtet werden, für die Sicherheit des Lebens und für die richtige Ökonomie zu sorgen.

Dadurch werden alte christliche Pflichten transformiert in verwaltungspolitische Aufgaben. Das gilt z. B. für die Wohltätigkeit, also die Hilfe für kranke, geschädigte, arme oder alte Menschen. Diese Transformation der alten Caritas in rational durchdachte disziplinierte Organisationen ist sicher eine Entwicklung, die in ganz Europa

37 Differenzierend K. Ballestrem, »Vertragstheoretische Ansätze«, in: *ZfP* 1/1983.

38 Brückner, Stolleis (oben Anm. 21) und Hans Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, 2.A. 1980. Von literaturwissenschaftlicher Seite z. B. die feine Arbeit von G. Frühsorge, *Der politische Körper*, Stg. 1974.

39 Zum Beispiel Wilhelm Frhr. v. Schrödern, *Fürstl. Schatz- und Rentkammer*, Neuauflage Leipzig 1721, Vorrede § 10 in Fettdruck: »Daß die Wohlfarth und Wohlstand der unterthanen das fundament seye, worauf alle glückseligkeit eines Fürsten als Regenten solcher unterthanen gegründet sey.« Eine Devise des großen Kurfürsten: »Sic gesturus sum principatum, ut rem populi esse sciam, non meam privatam«, erwähnt von Hintze, *Abhandlungen* III (Anm. 34), S. 12. Für Chr. Wolff die Monographie von W. Frauendienst, 1927 *(Hist. Studien* H. 171 und Reprint).

40 V. L. v. Seckendorff, *Christen-Staat* II 9, 1 etc.

41 Daniel G. Schreber, *Zwo Schriften zur Geschichte und Notwendigkeit der Cameralwissenschaften*, Leipzig 1764 und die von ihm S. 20 zitierten älteren Schriften führen die Ökonomielehre der deutschen Universitäten direkt auf Luther zurück.

zu beobachten ist[42]. Sie setzt schon im Spätmittelalter ein, es gibt spektakuläre fürstliche und kommunale Unternehmungen von der italienischen Renaissance (Mailand!) bis zum *Hôtel des Invalides* in Paris. Es gibt wichtige katholische Autoren dazu wie Ludovicus Vives *De Subventione Pauperum,* 1526. Aber trotzdem ist die Ausweitung dieses Aspektes zu einer Art Wohlfahrtsstaats-Ideologie bei den lutheranischen Autoren besonders interessant. Sie begründen den staatlichen Protektionismus, der verhindert hat, daß in Deutschland der asoziale Aspekt des Kapitalismus so deutlich geworden ist wie anderswo.

Selbstverständlich blieb vieles von dieser »Wohlfahrt« reine Theorie. Aber ohne sie wäre der moderne Wohlfahrtsstaat nicht letztlich doch Wirklichkeit geworden. Die Cameralisten waren, so der Untertitel von Albion Smalls Buch, *The pioneers of german social Polity.*

Ihre Lehre fordert ein wohlwollendes und rationales Handeln der Regierungen. Aber andererseits präsentiert sie auch die Rechnung für die Wohlfahrtspolitik. Mit erstaunlich selbstverständlicher, wenn auch differenzierter Härte benennt ein aufklärerischer Autor wie Christian Wolff die Pflichten der Einzelperson. Wenn es zum Konflikt der persönlichen Wohlfahrt mit der allgemeinen Wohlfahrt kommt, dann wird hier nicht viel liberale Vermittlung angeboten. Die allgemeine Wohlfahrt ist das höhere Gut[43]. Man sagt den Lutheranern sehr oft nach, sie seien politisch weich und unterwürfig gegen ihre Obrigkeit. In diesem Punkt wird das sehr deutlich. Aber man kann es auch anders ausdrücken: In diesem unbedenklichen Bekenntnis zum Vorrang des Überindividuellen zeigt sich eine rigorose ethische Haltung. Man versucht diese Aufklärungsautoren heute bisweilen dadurch zu »retten«, daß man sie als kryptodemokratisch darstellt – wenn sie es denn sind, so meinen sie ein sehr diszipliniertes »Gemein«-Wesen. Sie sprechen mehr von Pflichten als von Rechten.

Sozusagen unterhalb der Pflicht gegen die allgemeine Wohlfahrt gibt es in ihrem System auch private Pflichten. Autoren wie Pufendorf und Wolff haben große Kapitel oder eigene Bücher geschrieben, in denen die mitmenschlichen, »mutuellen« *officia* beschrieben werden[44]. Hier ist die Wiederbelebung der antiken Moralphilosophie und die Rationalisierung der christlichen Ethik evident. Die christliche Glück-Seligkeit geht in eine humanistische *eudaimonia* über, die fest mit der Tugend-(Pflichten-)lehre und der »praktischen Philosophie« verknüpft ist.

Daß diese Ideologie den Libertinern des 19. und 20. Jahrhunderts nicht gefiel, ver-

42 Auf »Fürsorge als Sozialdisziplin« heben ab: Chr. Sachße/Fl. Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland,* Stg. 1980. Eine Fundgrube an Literatur und Fakten nach wie vor Wilhelm Liese, *Geschichte der Caritas,* Freiburg 1922. Gute Überblicke: B. Laum, »Geschichte der öffentlichen Armenpflege«, in: *Hdwb. der Staatswissenschaften* I, 4.A. 1923, S. 938–67. Lotte Koch, *Wandlungen der Wohlfahrtspflege,* 1933. Über die Geschichte der Hospitäler gibt es mehrere, teils bebilderte Monographien.

43 Chr. Wolff, *Vernünftige Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben,* 4. A. 1736 (Ges. Werke I 5, Hildesheim 1975) § 11 ff., 210 ff. Das ist die sog. »deutsche Politik« (erstmals 1720). Zum sog. Gemeinwohlvorbehalt jetzt Ch. Link in: W. Schneiders (H.), *Christian Wolff,* Hamburg 1983, S. 180 f.

44 Pufendorf, *op. cit.* (Anm. 20) V 7 »De Mutuo«, kurz darauf das weniger voluminöse Buch *De officio hominis et civis,* 1673 (ein Welterfolg, H. Denzer, *Moralphilosophie und Naturrecht bei Pufendorf,* München 1972, zählt insgesamt 99 Ausgaben). Chr. Wolff, *Jus Naturae,* Pars I 3, siehe auch Pars IV (Ges. Werke II. Abt.). In seiner älteren deutschen Ethik *Vernünftige Gedanken von der Menschen Tun und Lassen,* 4.A. 1733 (Ges. Wke I 4) § 767 ff.

steht man[45]. Aber sie gefiel auch den Philistern nicht, die unter Berufung auf Kant in erhabener Prüderie das »Glücksstreben« jener biederen Aufklärer als »Sinneslust« verächtlich machten – oder als »Utilitarismus«, zu deutsch als Bewältigung der Wirklichkeit. Eine Definition wie die folgende aus Leibniz, *Nouveaux Essais* II 20,2 muß demgegenüber ganz seltsam wirken: »Le Bien est agréable ou utile, et l'honneste lui même consiste dans un plaisir d'esprit.« Ähnlich seine Standardformel für die Nächstenliebe »voluptatem capere ex alterius felicitate«. Mit dem »Pläsierchen« bei Wilhelm Busch und mit schlimmer »Sinnen-Wollust« hat das nicht allzuviel zu tun, denn Leibniz geht davon aus, daß Sitte und Erziehung (frz. *discipline*) mit natürlichen Instinkten *verbündet* sind (I 2,9–10). Disziplinierte sachbezogene Vernunft und praktische Nächstenliebe ist daher »agréable lui même«.

Daß es in diesem Leben mehr Güter gibt als Übel, daß Tugend und Glückseligkeit konvergieren – das ist nicht nur die Lehre seichter deutscher Aufklärer, die angeblich nicht einmal ihren Leibniz ganz verstanden haben. Man muß nur die Briefe des Katholiken Descartes an die Prinzessin Elisabeth von Böhmen lesen, in denen im übrigen mit souveräner Ruhe die Verketzerung der Lust und der Gefühle zurückgewiesen wird. »Ich bin nicht der Meinung ... daß man sich davon befreien soll, Gefühle zu haben; es genügt, daß man sie der Vernunft unterwirft, und wenn man sie auf diese Weise *gezähmt* hat, sind sie zuweilen um so nützlicher, je mehr sie zum Übermaß neigen.« (Übersetzung F. Baumgart[46].)

Ferguson und Voltaire

Die genannten deutschen Autoren der Aufklärung repräsentieren auf ihre Weise eine europäische Tendenz. Um anzudeuten, mit welchen Idealen und geistigen Gewichtsverlagerungen ihre Umformung christlicher Lehren zusammenhängt, sei im folgenden ganz kurz auf zwei etwas jüngere Autoren eingegangen.

Aus der großen Schar der schottischen Moralphilosophen greife ich einen der Erfinder der Soziologie heraus: Adam Ferguson, *Institutes of Moral Philosophy*, 1769. Bei ihm ist der presbyterianische Calvinismus (er war immerhin als junger Mann noch Feldprediger) zur Anthropologie und zur Ethik umgebildet. Er hat eine sehr entschiedene Meinung, was die natürliche Basis moralischer Handlungen betrifft. Die Wohltätigkeit, die Pflichterfüllung gegen die Mitmenschen, die Uneigennützigkeit (englisch disinterestedness), das allgemeine Wohlwollen (engl. benevolence) – das alles ist für ihn eine natürliche Haltung, ein innewohnendes aktives Prinzip. Sozialverhalten ist also eine Folge natürlicher Affekte, angeborener Sympathie zum Mitmenschen. – Ich weiß nicht, ob diese Auffassung geeignet ist, die Disziplinierung der Menschen zu lockern, indem sie das Soziale für das Selbstverständliche erklärt. Eher ist es umgekehrt: Asoziales Verhalten erscheint nun als abnormal oder pervers, nicht mehr als »natürlich böse«.

45 Das wirkt heute noch fort in den Attacken auf »Spießerglück« und »Heile Welt« (gemeint ist im Grunde wohl der theologische Begriff der Heilsordnung), auf »Wohlfahrt«, »Ehrbarkeit« (Zentralbegriff der alten europäischen Ethik), »Law and Order«. Ein Artikel des Chefredakteurs Böhme, *Der Spiegel* Nr. 9/1983, sagt über den deutschen Bundeskanzler: »quälender Sekundärtugend-Terror von Pflichterfüllung, Familienglück und Vaterlandsliebe.«

46 Brief vom 1. September 1645, am Ende, zitiert nach *Briefe*, hrsg. v. Max Bense, Köln 1949, S. 311. »Gezähmt« ist *apprivoisé*, ein etymologisch interessanter Ausdruck, denn er bedeutet »zu eigen gemacht«.

Wie immer man es sehen will, Autoren wie Ferguson sind Exponenten für die Moralisierung des Christentums. *Sozialer Aktivismus* ist der Imperativ ihrer »Aufklärung«.

Ein anderes Beispiel sei der französischen Literatur entnommen: Voltaire, *Dictionnaire Philosophique,* 1764 (die Artikel vertu, charité, théiste). Der bekanntlich ziemlich antiklerikale, aber nicht antisoziale Voltaire reduziert hier die klassischen vier Kardinaltugenden auf eine: Die Gerechtigkeit. Und er reduziert die drei theologischen Tugenden auf eine: Die Liebe. Dabei beruft er sich auf die Disziplinierungsideen des 17. Jahrhunderts in Frankreich, auf den »honnête Homme« bei Racine und Fénelon. Damit wird nun *bienfaisance* zu der Tugend schlechthin. Nicht was man glaubt ist entscheidend, sondern was man *tut.* Dies ist ein Quasi- oder Pseudo-Paulinismus, wie Voltaire selber andeutet. Allerdings dürfte es nicht ganz im Sinne des Paulus sein, wenn in Voltaires Ideologie auch der schlechte, der lasterhafte Mensch Wohltaten leisten kann (z. B. Nero!). Aber jedenfalls ist dieses Statement eine der besten Demonstrationen der spätaufklärerischen Transformation der Moral in Richtung auf Sozialaktivismus. Es ist ganz evident, daß ein Voltaire sich sowohl vom Machiavelismus wie auch vom Anarchismus distanzieren will. Er propagiert mit der honetten Disziplin des 17. Jahrhunderts auch Colbertismus und Industrialismus. Er spricht gegen undisziplinierten Primitivismus, gegen die Indianerschwärmerei (*Le Mondain,* 1736).

Die Schule und das Sprechen

Es soll hier wenigstens noch erwähnt werden, daß die Sozialdisziplinierung insbesondere durch das Mittel der Verschulung befördert wird. Die Wörter *discipulus* und *disciplina* werden ja auch im Schulbereich verwendet, nicht nur in der Religion.

Ein wichtiges Kapitel ist hier die Industrieschule des 18. Jahrhunderts. Sie hat mitgewirkt, die Künste oder *artes,* die Techniken zu »entmystifizieren«, wie Karl Marx sagt. Auch dies ist ein langer Weg gewesen. Man hat zwar sehr schnell die moralische Disziplin der Zünfte, d. h. der alten Handwerker- und Berufsorganisationen liquidieren können, aber es hat eine Weile gedauert, bis über technische Schulen usw. ein neues System der Berufsdisziplin entstand, die dann bisweilen mit höherer Bildung gleichgesetzt wurde. Disziplin wird technisch, Bildung wird Ausbildung[47].

Ein anderes wichtiges Thema ist die Erziehung zum disziplinierten Sprechen und die Normalisierung der Sprache. Beides vollzieht sich seit dem Humanismus des 16. Jahrhunderts, sowohl am Hof und in der bürgerlichen Geselligkeit wie in der Schule. Die Jesuiten haben es sogar verstanden, das Theaterspielen zu einer Methode der Disziplinierung ihrer Schüler zu machen. Es handelt sich dabei nicht um einen stumpfsinnigen mechanischen Drill, sondern um die Ausbildung zu beherrschter Lebendigkeit der Kommunikation. Es kommt zu einer unglaublichen Ausbildung der rhetorischen Pädagogik, um nun die natürliche Fähigkeit des Menschen zum kommunikativen Dialog in disziplinierte Bahnen zu lenken. Das Geschehen der Kommunika-

47 Neudrucke von Quellenschriften zur Industrieschulbewegung in der Reihe »Paedagogica«, hrsg. v. Heydorn/Koneffke. A. Leschinsky/P. M. Roeder, *Schule im historischen Prozeß,* Stuttgart 1976, Berlin 1983. Chr. v. Thienen, »Volksbildungssysteme im Übergang vom barocken Ständestaat zum modernen Industriestaat«, in: *Freundschaft und Bildung,* Festschrift Eduard Seifert, Salzburg 1982.

tion kann auf diese Weise von den Beteiligten selbst kontrolliert und bis zu einem gewissen Grade vorausberechnet werden[48].

Parallel geht die Normalisierung der Nationalsprachen. Diese Normalisierung wird durch die großen Schriftsteller, durch die Akademien, durch direkte Sprachpolitik geleistet. Auch hier ist es ein langsames Geschehen, das sich nicht von heute auf morgen vollzieht. Aber man kann gar keine Zweifel daran haben, daß die moderne Sozialdisziplinierung nicht denkbar ist ohne eine Einheitssprache, die in einer Einheitsschule unterrichtet wird und sich auf einen gewissen Kanon von Literatur und von Meinungen bezieht. Wenn man das noch nicht aus der europäischen Kulturgeschichte gewußt hätte, so hätte man es von den Sowjetrussen erfahren können, denn sie sind große Spezialisten einer ganz neuen, sozusagen nach-neuzeitlichen Sozialdisziplinierung und gleichzeitig sind sie Sprachgenetiker, d. h. sie normalisieren Dialekte zu politisch brauchbaren Sprachen. Sie nennen diesen Vorgang Ethnogenese[49].

Völker, die auf diese Weise sozusagen durch linguistisch-politische Agitation konstituiert oder rekonstituiert werden, erleben mit ihrer »Befreiung« zugleich einen harten Disziplinierungsvorgang. Ihre Volkskultur wird zwar akzeptiert und herausgestellt, aber nur um transformiert zu werden.

Nun kann man auch die Nationalisierungsvorgänge, die wir aus der europäischen Geschichte kennen, kaum als rein unbewußte, sanfte Entwicklungen verstehen. Die Nationwerdung Frankreichs geschieht durch Zentralisierung und Etatisierung. Dabei wird manches von der Volkskultur »gesammelt« wahrgenommen, zum Beispiel die zerstreuten Volksrechte[50]. Andererseits greift die etatistische Sozialdisziplinierung die Volkskultur an – heutige Forschung konstruiert geradezu einen Kampf der frühneuzeitlichen Oberschichten gegen die hergebrachte mediaevale Volkskultur[51]. »Sozialdisziplinierung« kann so für die Historiker zu einem ressentimentgeladenen Begriff werden. Die ungeheure Spannung zwischen Disziplin und Freiheit in unserem eigenen Zeitalter entlädt sich noch einmal auf dem historischen Theater, in einer »Machie« zwischen dem guten Mittelalter und der bösen Neuzeit[*].

Zusammenfassung

Der Aufsatz enthält am Anfang und in den Schlußteilen allgemeine Bemerkungen zu dem in den letzten Jahren aufgekommenen Begriff »Sozialdisziplinierung«. In den beiden Hauptteilen werden zwei Themen herausgegriffen und hauptsächlich anhand brandenburgisch-preußischer Beispiele behandelt. Erstens die Selbst-Disziplinierung, Selbst-Kontrolle der Fürsten und der Gedanke, sie seien »Diener« des Staates, sie seien für die »Wohlfahrt« (lat. salus) verantwortlich. Es wird hier an stoische und biblische Traditionen angeknüpft (Dion Chrysostomos, Erasmus von Rotterdam, Lip-

48 Wilfried Barner, *Barockrhetorik*, 1970, einige ergänzende Hinweise bei Rassem, »Zerstückelung und Kommunikation der Erfahrung«, in dem Sammelband *Sprache und Phantasie*, Wien 1983.

49 Einige Literatur bei Rassem, in: *ZfP*, 25, 1978, H. 2.

50 Das war die Fragestellung, die mich 1951 in einer Studie zur Geschichte der Volkskunde leitete: *Die Volkstumswissenschaften und der Etatismus*, 2.A. Mittenwald 1979.

51 R. Muchembled, *Kultur des Volkes – Kultur der Eliten. Die Geschichte einer erfolgreichen Verdrängung*, Stg. 1982 (frz. 1978).

* Eine geringfügig abweichende Vortragsfassung des vorstehenden Aufsatzes erscheint in italienischer Sprache in den *Annali dell' Istituto Storico italo-germanico in Trento*, vol. VIII, zusammen mit Arbeiten anderer Autoren zum Thema Sozialdisziplinierung.

sius), ferner an das antike Mythologem »Herkules als Philanthrop«. Zweitens: Die Staatsbeschreibung (Statistik) erscheint als Mittel der Verwaltung, den Staat gerecht zu ordnen, bedeutet aber gleichzeitig Kontrolle und Disziplinierung des Volkes. So erscheint die Statistik einerseits als positives Symbol der Kraft des Staates (Exempla bei Livius und Tacitus), anderseits als negativ (Proteste gegen Enqueten).

Summary

This article contains in its first part and also in the concluding parts general reflections on "Sozialdisziplinierung", a term which emerged in recent years. In the two main chapters the following topics are discussed, mainly using Brandenburg-Preussen as an example. The first is "Self-Discipline" and "Self-Control" exercised by the sovereigns, who perceive themselves as "Servants" of the state and as being responsible for the welfare (lat. salus) of the people. References are made to stoic and biblical traditions (Dio Chrysostom, Desiderius Erasmus, Justus Lipsius) and to the mythologem of "Hercules as a philanthropist". The second topic is the "Description of Political States" (Statistics) as an administrative means the government uses to justly regulate its activities and the duties of the subjects. However, this also entails a certain control over and disciplining of the people. Thus Statistics emerges as both a positive symbol of the power of the state (exempla in Livius and in Tacitus), and as having a negative aspect (protests against surveys).

JURISTISCHE GRUNDRECHTE UND POLITISCHE MENSCHENRECHTE

Von Wilhelm Henke

> Ja noch heute nehmen es staatsrechtliche Arbeiten nicht selten gewissermaßen als ein wohlerworbennes Privileg in Anspruch, sich in jener nebeligen Atmosphäre zu halten, in welcher die Grenzen zwischen juristischer Erörterung und politischen, ethischen oder wirtschaftlichen Erwägungen unklar verschwimmen.
>
> (Otto v. Gierke, Labands Staatsrecht)

Die Unterscheidung von Recht und Politik

»Vom Rechte, das mit uns geboren ist«, von dem ist heute auf vielfache und verwirrende Weise die Rede. In den Zeitungen liest man von einem weltweiten Kampf für die Durchsetzung der Menschenrechte. Die juristische Literatur unterstützt diesen Kampf, indem sie neue Grundrechte proklamiert: auf Arbeit, Bildung, Umwelt und Gesundheit, auf Selbstverwaltung, auf Mitbestimmung, auf Betreten des Waldes, auf Normalität und auf Selbstverwirklichung, ein Recht auf Leben und ein Recht auf Tod. Doch wird dabei nicht eigentlich juristisch argumentiert, nicht mit Rechtsnormen, Rechtsinstituten, Rechtsgrundsätzen und nicht mit Textauslegung, Abwägung und Systematik, und so werden die neuen Grundrechte auch juristisch nicht bestritten, weil man Proklamationen nicht diskutieren kann. In der juristischen Literatur werden zwar Grundrechtstheorien aufgestellt und kritisch erörtert, in denen es aber ebenfalls nicht um eigentlich juristische Theorie geht, nicht um Elemente der Rechtssystematik, sondern teils um Wissenschaftstheorie, also um Strukturen, Funktionen, Institutionen, und um ihre Analyse und Erklärung, teils um Politik, nämlich um die Effektivität der Grundrechte als »Werte« und um eine mehr liberale oder mehr soziale Richtung ihrer »Verwirklichung«. Die Gerichte halten sich noch an die Gesetze. Sie fällen kunstgerecht begründete Entscheidungen in Streitigkeiten über bestimmte Rechte und Pflichten, darunter die Grundrechte der Art. 1 bis 17, 33, 38, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (GG), und die juristische Literatur arbeitet diese Rechtsprechung auf, kommentiert und kritisiert sie. Wenn allerdings das Bundesverfassungsgericht seine weittragenden Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit politischer Maßnahmen, wie die Gestaltung der Hochschulen, die Mitbestimmung in den Unternehmen oder das Eherecht, begründet und die Literatur sich dazu kritisch oder zustimmend äußert, dann fallen sie oft in einen fremden Ton. Der Rhythmus ist noch juristisch, aber die Melodie kommt aus anderen Sphären. Auch bei den übrigen Gerichten kommt dieser Ton vor, wenn sie die Grundrechte der Verfassung in ihre Urteilsbegründungen zu

einfachen Rechtsstreitigkeiten mit aufnehmen, ohne deutlich erkennen zu lassen, ob als Gewicht oder zur Verzierung. So sind es sowohl Kampf als auch Theorie, sowohl Proklamationen als auch Jurisprudenz und Rechtsprechung, in denen von den elementaren Rechten der Menschen und der Bürger, allerdings auf verschiedene Weise, gesprochen wird.

Sucht man zu besserem Verständnis nach elementaren Unterscheidungen in dieser Fülle, so bietet sich die von Politik und Recht an. Kampf und Proklamation gehören offenbar zur Politik, Rechtsprechung zum Recht. Die Theorie der Grundrechte ist oft, obwohl von Juristen ausgearbeitet, mehr politischer Art. Die Unterscheidung wird dadurch erschwert, daß sowohl politisch als auch juristisch von »Rechten« gesprochen wird. Es scheint auch dasselbe gemeint zu sein, nämlich, daß den Menschen mehr Freiheit und Sicherheit und mehr Schutz vor Willkür, Unterdrückung, Hunger und Elend zukomme, als sie derzeit haben. Der Unterschied liegt aber in der Art und Weise, wie diese Rechte begründet werden und wie man versucht, sie durchzusetzen.

Im Bereich der Politik beruft man sich für die Begründung der Rechte auf philosophische Grundsätze, auf ethische Traditionen und Forderungen, auf das zu Herzen gehende Elend, auf Humanität und Solidarität, auf Brüderlichkeit, Gerechtigkeit und Verantwortung, und ihre Durchsetzung versucht man mit allen geeignet erscheinenden Mitteln, mit Reden und Schriften, Aufrufen und Versammlungen, der Bildung von Vereinigungen und Parteien, durch Einfluß auf Regierungen und Gesetzgeber und im Inneren schwach oder besonders schlecht regierter Staaten auch mit Gewalt, Terror und Revolution – selbst Kriege werden für die Durchsetzung der Menschenrechte geführt oder doch angedroht, mit einem Wort: für ihre Durchsetzung wird gekämpft. Als Alternative zum Kampf gehört zur Politik natürlich auch die Einigkeit und Gemeinschaft unter denen, die sich in der Verwirklichung der Menschenrechte zusammenfinden, und alle Verhandlungen, Kompromisse und Einigungen, die den Kampf bis auf weiteres beenden. Aber eine endgültige politische Brüderlichkeit scheint in weiter Ferne zu liegen.

Im Bereich des Rechts geht es anders zu. Dort beruft man sich für die Begründung und Durchsetzung von Rechten auf geschriebene und geltende Gesetze, auf eine bestimmten Kunstregeln folgende Auslegung und Anwendung der Gesetze für einen Einzelfall und auf die Einhaltung eines wiederum durch Gesetze geregelten Verfahrens, in dem der Sachverhalt aufgeklärt und die Rechtsansichten der Beteiligten erörtert werden, ehe eine Entscheidung fällt, die dann allerdings endgültig ist und, wenn nötig, mit staatlicher Gewalt durchgesetzt wird. Auch hier wird also gestritten, aber es wird nicht gekämpft, sondern prozessiert. Es ist offensichtlich, daß eine solche rechtliche Durchsetzung von Rechten eine feststehende staatliche Ordnung mit Gesetzen, Gerichten und Polizei voraussetzt. Ohne das kann für die Rechte, wenn man sich über sie nicht einigen kann, nur politisch gestritten werden. Auch im Bereich des Rechts gibt es natürlich die freiwillige Wahrung der Gesetze, den Abschluß und die Erfüllung der Verträge und die Rechtsgemeinschaft mit der Einigkeit über Recht und Unrecht, nur unterscheiden sich, soweit die Einigkeit reicht, rechtliches und politisches Handeln wenig voneinander. Ihr Gegensatz zeigt sich erst deutlich, wenn die Einigkeit endet und Kampf und Sieg oder Prozeß und Urteil die Alternativen sind.

So läßt sich das Verhältnis von Recht und Politik dahin bestimmen, daß Politik der Bereich des Streites im Ungewissen ist, des Streites ohne andere Maßstäbe oder Anhaltspunkte für eine Entscheidung als die eigene Überzeugung und den Appell an Vernunft und Gewissen der anderen Seite, Recht dagegen der Bereich des Streits, für

dessen Entscheidung es Institutionen, Verfahren und Normen gibt, deren Bestand und Geltung dem Streit entzogen sind und der insofern nicht im Ungewissen, sondern aufgrund von Vorentscheidungen stattfindet[1]. In beiden Bereichen kann etwas für die Rechte der Menschen geschehen: politisch durch Kampf, Proklamation und einen Teil der Theorie, rechtlich durch Anwendung von geltenden Normen in bestimmten Institutionen und geregelten Verfahren und durch Jurisprudenz. Obwohl die Rechte hier und dort denselben Inhalt haben können, ist es notwendig, sie nach der Art ihrer Begründung und Durchsetzung zu unterscheiden und die einen als politische Rechte und, da sie meist so genannt werden, als Menschenrechte zu bezeichnen, die anderen als juristische Rechte und, da sie unter dieser Bezeichnung in der Verfassung stehen, als Grundrechte.

Zwei Züge in der Geschichte der Rechte

Um die Rechte der Menschen wird nicht erst heute gestritten. Man läßt ihre Geschichte gewöhnlich mit der englischen Magna Charta Libertatum von 1215 beginnen. In ihr versprach der König, die hergebrachten alten Rechte und Freiheiten der Barone und ihrer Leute, die er oft verletzt hatte, in Zukunft zu achten, insbesondere keine Abgaben zu erheben, kein Getreide und Vieh wegzunehmen, keine Soldaten einzuquartieren, wenn er kein Recht darauf hatte, niemanden ohne rechtmäßiges Urteil gefangen zu setzen und dergleichen mehr. Von grundsätzlich gleicher Art waren die Petition of Rights von 1627 und die Bill of Rights von 1689, mit denen viele einzelne Rechte und Freiheiten der Engländer von neuem verbrieft wurden, um sie vor den Übergriffen der absolutistischen Könige zu schützen. Sie gelten in England bis heute[2]. Mit der Einschränkung, daß das Recht damals einen anderen Charakter hatte als heute und es eine Politik im heutigen, dem Recht entgegengesetzten Sinne noch nicht gab, kann man sagen, daß es juristische Rechte, nicht ideale Menschenrechte, waren, die den Inhalt jener Urkunden bildeten. Sie wurden nicht neu geschaffen, sondern sie wurden bestätigt und in der damals üblichen rechtlichen Form gesichert – aufgeschrieben, besiegelt und beschworen –, und das aus keinem anderen Grunde als weil die Erfahrung lehrte, daß sie oft verletzt wurden.

Die Eigenart dieser Grundrechtsverbriefungen wird erst deutlich, wenn man den zweiten Zug der Geschichte der Rechte ansieht. Er beginnt mit der amerikanischen Virginia Bill of Rights von 1776, die sich selbst »a declaration of rights« nennt, von den Rechten sagt, sie seien »the basis and foundation of government« und sie mit dem Satz einführt: »all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights«, vor allem das Recht an Leben und Freiheit und an den Mitteln zum Eigentumserwerb und zum Erstreben und Erlangen von Glück und Sicherheit. Ihr folgt die französische »déclaration des droits de l'homme et du citoyen« von 1789, die eine angeborene, allgemein und als Prinzip abstrakt definierte Freiheit, nämlich alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet, und dazu die Gleichheit der Rechte

1 Diese Unterscheidung ist in meinen Aufsätzen »Wider die Politisierung der Justiz« in: *Deutsche Richterzeitung* 1974 S. 173 ff. und »Staatsrecht, Politik und verfassunggebende Gewalt« in: *Der Staat*, Bd. 19 (1980), S. 181 ff. (198 ff.), näher erläutert und auf den jeweiligen Gegenstand angewendet worden. Sie dient der Abgrenzung und Bestimmung des Gebiets der Jurisprudenz und erhebt nicht den Anspruch, auch für die eigenen Angelegenheiten der Politikwissenschaft zu taugen.

2 Die Texte zweisprachig bei Günther Franz, *Staatsverfassungen*, 2. Aufl. 1964; vollständiger deutsch bei W. Hubatsch, *Die englischen Freiheitsrechte*, 1962.

aller Menschen proklamiert, ehe sie einzelne Rechte und Freiheiten, teils jedes Menschen, teils aller Bürger aufzählt. Diese einzelnen Rechte lauten oft gleich wie die englischen, aber die prinzipiellen und abstrakten Formulierungen am Anfang und die Begriffe »Mensch«, »Natur«, »angeboren« zeigen den anderen Ursprung dieser Rechte. Er liegt nicht in der Erfahrung mit konkretem Unrecht, sondern in der Vernunft, die die Ideen oder metaphysischen Begriffe unmittelbar einsieht – besonders die der natürlichen Freiheit und der natürlichen Rechte – und zu einem System des Naturrechts oder Vernunftrechts ausarbeitet, für das geschichtliche Erfahrungen allenfalls den Stoff abgeben können[3]. Darum werden diese Rechte auch nicht wie jene englischen Rechte und wie Rechte sonst versprochen und besiegelt, gesetzt und beschworen, sondern sie werden wie heilige Schriften proklamiert und verkündigt, und für ihre Durchsetzung wird nicht durch Gericht, Untersuchung und rechtsförmige Vollstreckung oder Strafe gesorgt, sondern sie ist eine Frage der Erziehung, des Fortschritts, der Entwicklung, wenn nicht gar des Widerstandes gegen das geltende Recht und der Erhebung des Volkes, jedenfalls also eine Frage der Politik, eine politische Aufgabe. Die französische Rechteerklärung gehört bis heute nicht zum geltenden Text der Verfassung. Er beginnt nur mit einem feierlichen Bekenntnis zu ihnen, und die verfassungsgerichtlichen Aufgaben des Conseil constitutionnel umfassen die Wahrung der Rechteerklärung bisher nicht[4].

In England dagegen sind die Rights and Liberties Bestandteil des Common Law, geltendes, einklagbares und von jedem Gericht unmittelbar anzuwendendes Recht[5]. Auch die amerikanischen Gerichte wenden bei der Rechtsprechung die »Bill of Rights« (1.–10. Amendment der USA-Verfassung, 1791) unmittelbar an, und der Supreme Court nimmt seit 1803 (Marbury v. Madison) das Recht in Anspruch, verfassungswidrige Gesetze außer Anwendung zu lassen[6]. Andererseits kommt der ideale Charakter der amerikanischen Human Rights z. B. darin zum Ausdruck, daß sie nicht nur die innerpolitischen Auseinandersetzungen, sondern auch die Außenpolitik stark

3 In der Literatur überwiegt daher die Ideengeschichte der Rechte, siehe z. B. G. Oestreich, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriss,* 1968, und R. Schnur (H.), *Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte,* 1964. Schriften zur Rechtsgeschichte der Rechte gibt es bezeichnenderweise fast nur für die Zeit der »ständischen Freiheitsrechte«, zu der auch die Magna Charta gehört. Siehe die Bibliographie bei Oestreich, aaO., S. 118 ff. (125).

4 Die Einbeziehung wenigstens der bestimmten Rechte aus Art. 7 bis 11 in die Jurisdiktion des Conseil constitutionnel wird diskutiert. Der Conseil d'Etat hat aus der Rechteerklärung einige »principes généraux du droit« gewonnen, nach denen er Recht spricht. Dazu H. J. Mengel, »Die Verfassung der V. Republik Frankreichs« in: *Jb. d. öff. Rechts,* Bd. 30 (1981), S. 21 ff. (28 ff.) und H. Reinhard, »Der Staatsrat in Frankreich« in: ebda., S. 73 ff. (119), sowie Klaus Stahl, *Die Sicherung der Grundfreiheiten im öffentlichen Recht der Fünften Französischen Republik,* 1970.

5 Vgl. S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law,* 2. Aufl. 1973, S. 452 ff. Es gibt daher in England eine geradezu verächtliche Einstellung zu den Menschenrechtserklärungen. Burke hatte gesagt, die Engländer brauchten keine rights of men, denn sie besäßen die rights of Englishmen. Bentham bezeichnete (nach de Smith aaO.) die französische Menschenrechteerklärung als »rhetorischen Unsinn, Unsinn auf Stelzen«. Darin summieren sich freilich Bewußtsein des praktischen Vorzugs und britische Arroganz. Der amerikanische Historiker G. Bancroft traf aber den Unterschied gut, wenn er (nach Boutmy bei R. Schnur, aaO., S. 102) sagte, die englischen Rechte gingen aus der Geschichte hervor, die amerikanischen aus dem Herzen.

6 Vgl. E. Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem,* 2. Aufl. 1962, Leitfaden S. 175 ff. und Quellenbuch S. 17 ff., 38 ff.; die Verfassung besser bei G. Franz, aaO.; die neuere Entwicklung bei D. P. Kommers u. a., »American Constitutional Law 1976–1981« in: *Jb. d. öff. Rechts,* Bd. 20 (1981), S. 457 ff.

beeinflussen[7]. Eine rein politische Rechteerklärung ist die der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948, die nach ihrer Präambel ausdrücklich als »von allen Völkern zu erreichendes Ideal« aufgestellt wurde, das jedermann »sich stets gegenwärtig halten« und dem durch »Unterricht und Erziehung« und durch »fortschreitende Maßnahmen« »Anerkennung und Verwirklichung« verschafft werden solle. Internationale Verträge wie die UN-Menschenrechtspakte von 1966 und 1973 und die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 zeigen, soweit sie überhaupt völkerrechtliche Verbindlichkeit besitzen, nur Ansätze zu Institutionen und Verfahren, mit deren Hilfe die erklärten Rechte rechtsförmig durchgesetzt werden könnten[8]. Hier sind die Rechte durchweg politische oder Menschenrechte.

Art. 1 Abs. 3 GG bestimmt, daß »die nachfolgenden Grundrechte« alle drei Gewalten »als unmittelbar geltendes Recht« binden. Sie sind also, nachdem die Verfassungen des vorigen Jahrhunderts nur politische Menschenrechte und die Weimarer Verfassung noch hauptsächlich »Programmsätze« enthalten hatte, Gesetz im vollen juristischen Sinn, und zwar auch für den Gesetzgeber[9]. Art. 92 bis 94 GG errichten das Bundesverfassungsgericht, das in Zweifelsfällen und Streitigkeiten verschiedener Art unter anderem den Grundrechten unmittelbare Geltung gegenüber Gesetzgeber, Regierung und den übrigen Gerichten verschafft. Die Grundrechte sind dementsprechend verhältnismäßig kurz gefaßt. Bloße Prinzipien, Ideale und abstrakte Sätze fehlen. Sie beschränken sich meist auf die Konsequenzen, die sich aus der historischen Erfahrung ergaben; wo sie anders lauten wie das Recht auf »freie Entfaltung der Persönlichkeit« in Art. 2 Abs. 1 oder der Gleichheitssatz des Art. 3 GG, da hat die Rechtsprechung der Gerichte sie in der Auslegung und Anwendung so eingeschränkt, daß ihre Bedeutung jenen Erfahrungen entspricht und sie der kunstgerechten juristischen Anwendung – schlecht und recht – zugänglich sind[10]. Den meisten Grundrechten ist auch, statt der absoluten Fassung der klassischen Menschenrechtsproklamationen, ein Einschränkungsvorbehalt beigefügt, der seinerseits durch die »Wesensgehaltsgarantie« des Art. 19 Abs. 2 GG begrenzt wird, so daß eine richterliche Abwägung und Entscheidung und nicht nur ein Kampf für ihre fortschreitende Verwirklichung möglich ist[11]. Der Text ist zwar für Rechte und Vorbehalte in sehr allgemeinen Begriffen gehalten, aber, wie die Rechtsprechung zeigt, juristischer Interpretation zugänglich. Es kann kein Zweifel sein, daß die Rechte des Grundgesetzes juristische Grundrechte sind und nicht nur politische Menschenrechte.

Die Grundrechte in der Staatsrechtslehre

Dem entspricht aber die Lehre von den Grundrechten innerhalb der Rechtswissenschaft nicht. Sie leidet wie die Staatsrechtslehre überhaupt unter einem Mangel an

7 Siehe G. D. Loescher, »Human Rights and American Foreign Policy« in: *Jb. d. öff. Rechts*, Bd. 28 (1979), S. 559 ff.

8 Vgl. I. v. Münch (H.), *Grundgesetzkommentar*, Bd. 1, 2. Aufl. 1981, Vorbem. zu Art. 1–19, Rdnr. 75 ff.; die Texte bei Sartorius II, *Intern. Verträge – Europarecht.*

9 Die Länderverfassungen haben meist gespaltene Grundrechtsabschnitte mit einem knapp gefaßten, mit dem Grundgesetz mehr oder weniger übereinstimmenden Katalog, der »unmittelbar geltendes Recht« ist, und einem größeren Programmteil. Das hier Gesagte gilt nur für jenen Katalog.

10 Die »freie Entfaltung der Persönlichkeit« ist in der Rechtsprechung zur allgemeinen Handlungsfreiheit geworden, der »Gleichheitssatz« zum Gerechtigkeitssatz, nämlich daß jeder nach der sachlichen Eigenart seiner Lage zu behandeln sei: suum cuique.

11 Die Ergebnisse der Rechtsprechung sind kurz und bündig dargestellt bei M. Lepa, *Der Inhalt der Grundrechte*, 4. Aufl. 1981.

juristischer Systematik in dem Sinn, wie die Privatrechtswissenschaft ihn in Jahrhunderten entfaltet hat und wie ihn andere Zweige der Jurisprudenz ihrer Arbeit zugrundelegen[12]. Da werden Themen diskutiert wie »die Verwirklichung des Verfassungsauftrags der Friedensstaatlichkeit« oder »die sozialen Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge«, die keinen ausgeformten Rechtsbegriff und kein definiertes Rechtsinstitut nennen. »Verfassungsprinzipien« werden außerhalb des Grundgesetztextes erfunden, z. B. »Toleranz«. Im übrigen werden sie je nach dem Zusammenhang einmal deskriptiv als »Strukturprinzipien«, ein andermal normativ als »Verfassungsgebote« bezeichnet, und in beiden Fällen werden politische und soziale Wünschbarkeiten aller Art mit der Behauptung begründet, sie seien aus ihnen »ableitbar«. Die Grundrechte heißen subjektive Rechte, Institutionen, Werte, Status (aktiv, passiv, positiv, negativ), Ansprüche, Abwehr- oder Teilhaberechte, auch Strukturmerkmale und Funktionsgarantien, ohne daß die rechtssystematische Bedeutung aller dieser Benennungen erklärt würde. Zwar bleiben sie nicht schon deswegen sinnlos oder unverständlich, aber sie bleiben politische Begriffe ohne juristische Verbindlichkeit. Auch gibt es zur Handhabung der Grundrechte zwar ein sachlich und logisch einigermaßen konsistentes Lehrgebäude, das aber die Bezeichnung »Grundrechtsdogmatik« nicht verdient, weil es nicht die regulierende und disziplinierende Kraft besitzt, mit der sonst die juristische Dogmatik das Urteilen über Recht und Unrecht leitet[13].

Der Grund für diesen Mangel der Staatsrechtslehre wird erkennbar, wenn man ihre bewegte Geschichte betrachtet. Das Staatsrecht wurde erst zur juristischen Disziplin im modernen Sinne, als es sich aus der Verbindung mit Politik, Geschichte, Soziologie, Ökonomie und Statistik löste, mit denen zusammen es die »Staatswissenschaften« ausgemacht hatte[14]. Erst jetzt bildete es Rechte und Ansprüche, normative Grundsätze und Institute aus wie die Pandektistik, und wurde darüber wie diese und wie die anderen ehemaligen Staatswissenschaften, die sich ebenfalls verselbständigten, »positivistisch«, nämlich autonom in Begriffsbildung und Methode, vor allem gegenüber der Politik, aber auch gegenüber der Philosophie und dem »Vernunftrecht«. ohne dieses Juristischwerden des Staatsrechts in der sogenannten Gerber-Laband-Schule wäre auch das systematisch durchgebildete Verwaltungsrecht Otto Mayers nicht ent-

12 Freilich gibt es sehr ausgedehnte und sehr grundsätzliche Streitigkeiten um die *Probleme der Verfassungsinterpretation* und insbesondere der Grundrechtsauslegung. Siehe den Sammelband dieses Titels, hrsg. v. R. Draier und F. Schwegmann, 1976 (mit Bibliographie) und etwa K.-H. Ladeur, »Konsensstrategie statt Verfassungsinterpretation?« in: *Der Staat*, 21 (1982), S. 391 ff. Die Schriften von Friedrich Müller einschließlich *Die Positivität der Grundrechte. Fragen einer praktischen Grundrechtsdogmatik*, 1969, sind ebenfalls der juristischen Methodik gewidmet. Siehe auch ders., *Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie*, 1982, mit Hinweis auf frühere Veröffentlichungen im Literaturverzeichnis. Hier geht es aber nicht um Methodik sondern um Systematik, die für jene zunächst Voraussetzung, dann freilich auch Hilfsmittel ist.

13 Das Lehrgebäude stellt A. Bleckmann, *Allgemeine Grundrechtslehren*, 1979, zuverlässig dar. Bemerkenswerte juristisch-systematische Arbeit, die allerdings hinter der Kritik der Grundrechtslehren oft zu sehr zurücktritt, findet sich bei J. Schwabe, *Probleme der Grundrechtsdogmatik*, 1977, teilweise auch bei D. C. Göldner, *Verfassungsprinzip und Privatrechtsnorm* ..., 1969.

14 Vgl. zu diesem Vorgang, unter speziellem, aber exemplarischen Aspekt, E. W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, 1958, S. 211 ff.

standen und wäre das ganze Fach »Öffentliches Recht« in seinem heutigen Bestand nicht denkbar[15].

Indessen kam es nicht zu einer ungestörten Ausbildung und Fortbildung der Rechtsregeln und Rechtsinstitute des öffentlichen Rechts. Der übersteigerte Positivismus Labands provozierte um die Jahrhundertwende eine Gegenbewegung ähnlich der der Romantik gegenüber der Aufklärung. Ihr Ursprung lag in anderen Bereichen der Wissenschaft und des Lebens, aber sie erfaßte auch das Recht. Gierke tadelte an Labands Staatsrecht die »Unfruchtbarkeit bloßen logischen Verfahrens«, das Fehlen der »Quellen und Zusammenhänge«, dessen, was »den Begriffen Gehalt und Farbe verleiht«, und der »Rechtsidee«[16]. Im Privatrecht suchte die Interessenjurisprudenz den Zusammenhang des positiven Rechts mit der sozialen Wirklichkeit, mit den Interessen und Zwecken, in der Gesetzesanwendung wiederherzustellen, und die Freirechtsschule brachte die intuitive Rechtsfindung gegen die bloß logische Subsumtion des Falles unter das Gesetz wieder zu Ansehen[17]. Entscheidenden Einfluß auf das Staatsrecht erlangte diese quasiromantische Welle erst in den zwanziger Jahren. Gegen die noch herrschende Auffassung, die an der juristischen Staatsrechtslehre, ihren strengen Rechtsformen und Instituten und ihrer Unterscheidung von der Politik festhielt, stellten Carl Schmitt und Rudolf Smend Konzeptionen, »materiale Verfassungslehren«, die die realen Mächte und Kräfte und ihre souveränen Entscheidungen bzw. ihre spontane Integration zu tragenden Elementen des Staatsrechts machten, eines mit der Politik wiedervereinigten, im Grunde dadurch aber unjuristischen Staatsrechts[18].

Nach 1945 war das politische Staatsrecht Carl Schmitts kompromittiert, das Smends nicht (ein klassisches Beispiel dafür, daß das Verhältnis zum Nationalsozialismus mehr von der Person als von den Theorien bestimmt wurde). Da der Gegner, der »staatsrechtliche Positivismus« mit seiner politischen Abstinenz, neben anderem für das »Dritte Reich« verantwortlich gemacht wurde und die Jurisprudenz im Ganzen sich auf der Suche nach materialem Halt einem erneuerten Naturrecht und der Wertphilosophie zuwandte, gab es keinen Antrieb zur Fortsetzung der Arbeit am System der Regeln und Institute des geltenden Rechts[19]. Jede Trennung von Recht und – demokratisch und sozial erneuerter – Politik, von juristischer Entscheidungsfindung

15 Zu Otto Mayer s. O. Bachof in: *VVDStRL* 30 (1972), S. 209 ff.; neuerdings A. Hueber, *Otto Mayer. Die juristische Methode im Verwaltungsrecht*, 1982; E. V. Heyen, *Otto Mayer. Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschaft*, 1981.

16 O. v. Gierke, *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft* (1883), 2. Aufl. 1961, S. 24 f., 94 und öfter.

17 Zu beiden Schulen F. Wieacker, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 2. Aufl. 1967, S. 574 ff.

18 Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), 5. Aufl. 1970; Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), jetzt in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2. Aufl. 1968. Siehe dazu, mit Blick besonders auf die Lehre vom Pouvoir Constituant meinen in FN 1 zitierten Aufsatz »Staatsrecht, Politik ...«, S. 182 ff.

19 Repräsentativ und einflußreich H. Welzel, *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit* (1951), 4. Aufl. 1962; G. Radbruch, *Vorschule der Rechtsphilosophie* (1947), 2. Aufl. 1959. Die Rückkehr zum Naturrecht lag besonders dem katholischen, dem Neuthomismus verpflichteten Denken nahe. Der ursprünglich nur ökonomische Begriff des Wertes ist aus der Philosophie des 19. Jh. über die »Wertphilosophie« Max Schelers und Nicolai Hartmanns heute zur bildungssprachlichen Redensart geworden. Auf die Grundrechte wendet das Bundesverfassungsgericht ihn seit *BVerfGE* 7, 198 an (»objektive Wertordnung«, »Wertsystem«), meint damit jedoch nicht mehr als den »normativen Inhalt« der Grundrechte und ihren »legitimierenden Bezug auf die Menschenrechte«. Siehe K. Hesse, *Verfassungsrecht*, 13. Aufl. 1982, S. 120 f.

und nunmehr unbedingtem Willen zu Freiheit und Gerechtigkeit mußte danach als verdächtig oder gefährlich erscheinen.

Den Grundrechten wurde wieder mehr der Charakter einer Menschenrechtsdeklaration beigelegt, die aber nun nach Art. 1 Abs. 3 GG »unmittelbar geltendes Recht« sein sollte. Sie hatten ohnehin an der juristischen Durchbildung der Staatsrechtslehre keinen rechten Anteil gehabt, weil die Reichsverfassung von 1871 sie nicht enthalten hatte und weil in der Weimarer Verfassung viele von ihnen nur als »Programmsätze« verstanden werden konnten und die übrigen durch umfassende Gesetzesvorbehalte nach damaligem Verständnis »leerliefen«. Die Ergänzung ihres Charakters als subjektive Individualrechte durch den als institutionelle oder Institutsgarantien, die Carl Schmitt vornahm und durchsetzte, hatte zur Erweiterung ihrer Wirkung, aber nicht zur Klärung ihrer Rechtsnatur beigetragen. Sie wurde nun unter dem Grundgesetz zum Anknüpfungspunkt einer Lehre von den Grundrechten als objektiven, institutionellen Gewährleistungen, die ganze »freiheitlich geordnete und ausgestaltete Lebensbereiche« unter verfassungsrechtlichen Schutz stellen[20]. Diese Lehre erlaubte eine außerordentliche Ausdehnung jenes »unmittelbar geltenden Rechts« der Grundrechte, trug aber immer noch nichts zu ihrer juristisch-systematischen Durchbildung als Rechtsinstitute im überkommenen Sinn bei. Vielmehr begab man sich unvermittelt und ohne die Leitlinien definierter Begriffe und juristischer Hermeneutik, dafür aber anhand einer bestimmten, jedoch nicht juristischen »Grundrechtstheorie« an die »Grundrechtsinterpretation«, hielt sich dabei zwar nach Möglichkeit an den gelernten und gewohnten Stil juristischen Denkens und Argumentierens, mußte aber auf diese Weise die Überzeugungskraft privat- oder strafrechtlicher, auch etwa polizei- oder wirtschaftsrechtlicher Entscheidungsbegründungen verfehlen[21]. Die individuellen oder institutionellen, liberalen, sozialen oder demokratischen Grundrechtstheorien sind, wie schon die Bezeichnungen erkennen lassen, politische oder allenfalls soziologische Richtungsbestimmungen, die eine rechtliche Entscheidung nicht tragen, sondern auch im juristischen Gewand nur politische Positionen oder Forderungen politisch unterstützen können. So ist denn auch nicht zu verkennen, daß die »Umdeutung der Grundrechte« der politischen Entscheidung für den Vorrang der Gesellschaft vor dem einzelnen und zugleich des Kleinen – »sozial Schwachen« – vor dem Großen – dem »Reichen« – folgt. Diese Entscheidung sieht im Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG ihre verfassungsrechtliche Legitimation, im »bürgerlich-liberalen« Rechtsstaatsprinzip desselben Artikels aber eher nur ein Hindernis. Die Rechte *an* der Freiheit und *am* Eigentum sollen durch die Umdeutung Rechte *auf* Freiheit und *auf* Eigentum werden, also auf Emanzipation und auf Umverteilung und Teilhabe an ihr. Diese Umdeutung der Rechte mag politisch gerechtfertigt sein, rechtlich ist sie ohne Gesetzänderung nur durch Vernachlässigung der juristischen Systematik und Methode möglich. Im Zivilrecht würde der Versuch, den § 1004 BGB, der dem Grundstückseigentü-

20 Carl Schmitt, »Freiheitsrechte und institutionelle Garantien« (1931) in: ders., *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 2. Aufl. 1973; die neue Lehre ausführlich begründet bei P. Häberle, *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG* (1962), 2. Aufl. 1972, S. 70 ff. Siehe auch die gute Übersicht über die Lehre bei A. Bleckmann, aaO. (FN 13), S. 170 ff.

21 Siehe dazu die klärende Übersicht von E. W. Böckenförde, »Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation« in: *NJW* 1974, S. 1529 ff., jetzt in: ders., *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, 1976, sowie in dem FN 12 zitierten Band *Probleme der Verfassungsinterpretation*. Er entwirft abschließend eine »Grundrechtstheorie des Grundgesetzes«, die wohl zugleich als Öffnung des Weges zu Gesetz und Recht im juristischen Sinn und zu juristischer Systematik verstanden werden darf.

mer einen Anspruch auf Unterlassung und Beseitigung von Störungen gegen jeden gibt, der sein Recht verletzt, ohne Gesetzänderung in einen Anspruch des bedürftigen Nachbarn auf Mitbenutzung des Grundstücks »umzudeuten«, kaum Gehör finden.

Der Rückkehr zu einem juristischen Staatsrecht – die keine Rückkehr zu bürgerlich-liberaler Politik wäre – steht außer der Politisierung des Staatsrechts auf der anderen Seite der Einfluß der positivistischen Sozialwissenschaften entgegen. Sie sehen in der überkommenen Jurisprudenz eine veraltete Weise der Konfliktbewältigung, die rationalen Problemlösungsstrategien für das menschliche Zusammenleben nur im Wege steht[22]. Eine besonders qualifizierte Position unmittelbar zu den Grundrechten hat Luhmann bezogen[23]. Er stellt dem juristischen das soziologische Verständnis der Norm gegenüber. Während jenes »unterstellt, daß die Norm unabhängig vom faktischen Konsens ›gilt‹«, sieht dieses in der Norm eine auf »faktischem Konsens« beruhende »Verhaltenserwartung«. Das Wort bezeichnet einen anderen Aspekt der Norm, nämlich statt des normativen der Geltung den faktischen. Verhaltenserwartung ist nichts anderes als das faktische, d. h. empirisch, durch Beobachtung oder Befragung feststellbare Komplement der nicht faktischen »Geltung«. Luhmann sagt völlig zutreffend, Grundrechte seien »nicht einfach überpositive Normen geheimnisvoller Herkunft, welche die Natur dem Staat als Recht aufoktroyiert«, vielmehr sei die Institutionalisierung von Verhaltenserwartungen zu Grundrechten ein »faktisches Geschehen«, dessen »Funktion«, nämlich die »Erhaltung des politischen Systems« Gegenstand seiner Untersuchung sein solle[24]. Die Grundrechtsdogmatik sei eine »Verzeichnung der Wirklichkeit«, weil sie die Grundrechte als subjektive Rechte des Bürgers gegen den Staat verstehe, als Vorentscheidung für die richterliche Entscheidung eines Konflikts. Sie reduziere damit die Sozialordnung auf eine Prozeßsituation und könne daher zur Lösung sozialer Probleme »im weiteren Horizont« nichts beitragen[25].

Das alles ist ebenso richtig wie etwa das berühmte Wort, eine Verfassung sei ein Blatt Papier. Ebenso wie bei diesem Satz kommt es aber bei Luhmanns Sätzen nicht allein auf die Richtigkeit an, sondern auch auf die Bedeutung. Wer sich auf den faktischen Aspekt einer Norm beruft, stellt ihre Geltung in Frage. Er weigert sich – wie es sowohl Lassalle als auch König Wilhelm IV. meinten, als sie jenes Wort vom Blatt Papier brauchten –, die Unterstellung, daß sie gelte, mitzumachen. Das ist in einem freien Staat erlaubt, aber es ist Politik (oder Wissenschaft), nicht Recht, und es hat rechtliche Grenzen in Normen, deren Geltung wiederum »unterstellt« wird. Diese Unterstellung ist der Anfang des Rechts und seiner Abgrenzung von der Politik. Sie macht, da sie nicht für das ganze soziale Leben gelten kann, eben jene »Reduzierung der Sozialordnung auf eine Prozeßsituation« notwendig. Der Jurist weiß sehr wohl, daß die Geltungsunterstellung nicht »das Faktische« umfaßt und nicht den »weiteren Horizont«, in dem die sozialen Probleme gelöst werden, weshalb sie auf einen abgegrenzten Kreis um den konkreten Streit und seine Entscheidung herum beschränkt

22 Vgl. dazu grundsätzlich meine älteren Aufsätze »Sozialtechnologie und Rechtswissenschaft« in: *Der Staat* 8 (1969), S. 1 ff. sowie »Jurisprudenz und Soziologie« in: *Juristenztg.* 1974, S. 729 ff.

23 Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution* (1965), 2. Aufl. 1974. Zum heutigen, viel weniger klaren Stand der Diskussion um Staatsrecht und Politik oder »juristische Normwissenschaft versus politisch-soziologische Wirklichkeitswissenschaft« siehe H. Vorländer, *Verfassung und Konsens,* 1981, besonders S. 28 ff., 41 ff. m. w. N.

25 Luhmann, aaO., S. 12 f., 207.

25 Ders., aaO. (FN 23), S. 205 ff.

bleiben muß, wenn sie nicht zur leeren Fiktion oder zur »juristischen Weltanschauung« werden soll. Außerhalb des juristischen Horizonts steht in der Tat alle Geltung ständig in Frage. Insofern ist nichts dagegen einzuwenden, daß Luhmann für den Bereich in Frage gestellter Richtigkeit des Handelns eine »Rationalität abstrahierenden Vergleichs mit anderen Handlungsmöglichkeiten« schaffen will. Es ist aber Rationalität nur der Politik, der Auseinandersetzung im normativ Ungewissen, die damit gewonnen wird. Die »Enge des Aktionshorizonts mit seinen gebundenen Orientierungen und seiner eigentümlichen Rechtfertigungslogik«, in dem »den Menschen richtiges Handeln vorgestellt wird« statt Maßstäben für die richtige Wahl zwischen mehreren Möglichkeiten des Handelns, diese Enge der Vorentschiedenheit, von der Luhmann sich und uns befreien will, konstitutiert gradezu das Recht. Es hat seinen Bestand in einem begrenzten Bereich, in dem das Infragestellen von Geltung (Berufung, Revision, Normenkontrolle, Gesetzänderung) nur auf dem Boden anderer, nicht in Frage gestellter Geltungen (Verfassungsgrundsätze, Verfahrensordnungen) zulässig und sinnvoll ist. Was die »soziale Wirklichkeit« betrifft, um die es Luhmann geht, so hat die »normative« Wissenschaft der Jurisprudenz stets ihren eigenen unmittelbaren Zugang zu ihr gehabt: die Sachverhaltsfeststellung, gegebenenfalls mit Hilfe von Sachverständigen, wenn ihre Feststellungen vertrauenswürdig genug erscheinen, um in den Tatbestand aufgenommen zu werden. Die soziale Wirklichkeit als eine und ganze ist aber mit der Kategorie der Faktizität im Sinne empirischer Wissenschaft ebensowenig faßbar wie mit der der Normativität oder Geltung, denn beide sind nur verschiedene und komplementäre Aspekte der Lebenswirklichkeit, die durch keine Wissenschaft als Ganzes erfaßt werden kann, weil sie alle Wissenschaften einschließt. In ihr haben die Grund- und Menschrechte ihren umstrittenen und umkämpften Bestand. Die »politische Soziologie« stellt ihn in Frage und zeigt Wege zur Entscheidung zwischen ihnen und anderen Möglichkeiten, worüber man dann in der Politik streiten oder sich vertragen kann. Die Jurisprudenz unterstellt, wo sie eine gesetzliche Grundlage dazu findet, wie in Art. 3 Abs. 1, 20 Abs. 3 GG für die Grundrechte, deren Geltung und begleitet kritisch den Weg zu ihrer Anwendung in der Entscheidung konkreter Konflikte. Dazu gehört die Beachtung der allgemeinen Lebenserfahrung und der besonderen Erfahrungen empirischer Wissenschaften. Dazu gehört aber zunächst eine systematische Ordnung der eigenen Begriffe und Institute.

Zur juristischen Systematik der Grundrechte

Soweit man von Systematik sprechen kann, enthält die Lehre von den Grundrechten eine Reihe von Lehrstücken, die allerdings meist mehr als Problemerörterungen dargeboten werden: Inhalt und Schranken der Grundrechte, die Zulässigkeit von Eingriffen in diesen Inhalt und deren Schranken, Bestimmung der Grundrechtsträger und -adressaten, Grundrechte im besonderen Gewaltverhältnis und im Privatrechtsverhältnis (zwischen Staat und Bürgern und unter Bürgern), Konkurrenz, Verzicht, Verwirkung und gerichtlicher Schutz der Grundrechte. Außerdem wird, wie schon oben angedeutet, die Unterscheidung verschiedener Arten von Grundrechten gelehrt, die aber wenigstens teilweise auch als Alternativen bei der Interpretation oder auch als verschiedene »Funktionen« oder Wirkungen jedes Grundrechts dargestellt werden: Subjektive Abwerrechte, objektive Rechtsprinzipien, institutionelle Garantien, Leistungsansprüche, Teilhaberechte, Drittwirkung und Ausstrahlung der Rechte[26].

26 Alles dieses bei Bleckmann, aaO. (FN 13).

Wenige von allen diesen Begriffen entsprechen dem Inhalt oder auch nur der Terminologie der herkömmlichen juristischen Systematik.

Die systematische Anordnung und Verknüpfung von Begriffen und Instituten setzt eine Reihe von Grundunterscheidungen voraus. Sie haben weder axiomatischen noch metaphysischen Charakter, sondern sie ergeben sich aus der Geschichte der Bemühungen, Ordnung in die Mannigfaltigkeit und Fülle der menschlichen Beziehungen zu bringen, deren Erfolg sich besonders in der Systematik des Zivilrechts von Savigny bis Windscheid und im Bürgerlichen Gesetzbuch niedergeschlagen hat[27].

Im Bereich des Rechts ist zuerst das objektive Recht der Gesetze von den subjektiven Rechten einzelner Personen zu unterscheiden. Schon hier fallen wichtige Entscheidungen, besonders im Verhältnis zwischen Staat und Bürger, denn es hängt von dem Gewicht, das man der Einzelperson zuerkennt, also von dem Maß an Liberalität in einer Rechtsordnung ab, ob man dem Bürger gegenüber dem Staat überhaupt subjektive (öffentliche) Rechte zuerkennt und welche Bedeutung und welchen Schutz man ihnen gibt. Im 19. Jahrhundert war die Meinung verbreitet, es könne keine subjektiven Rechte des einzelnen gegen den Staat geben, weil jener die Gemeinschaft, nach F. J. Stahl »ein sittliches Reich über den Individuen« und der einzelne nur ein Glied des Ganzen sei. Zwar wurden dann »subjektive öffentliche Rechte« anerkannt, aber nur als Funktion des Gesetzes (»rechtlich geschütztes Interesse«), so daß für Grundrechte, die auch den Gesetzgeber binden, kein Raum war. Allenfalls politische Menschenrechte als Ausprägungen der »natürlichen Freiheit« konnten Anerkennung finden, mußten jedoch ohne positivrechtliche Wirkung, also nur politische Proklamationen bleiben. Auch die Rechtslehren des Nationalsozialismus und des totalitären Sozialismus lehnen subjektive Rechte gegen Staat oder Gesellschaft ab. Das subjektive öffentliche Recht ist nach seiner sytematischen Bedeutung noch heute unsicher, aber es besteht Einigkeit, daß die Grundrechte des Grundgesetzes wenigstens auch subjektive Rechte sind[28].

Art. 1 bis 17 GG sind objektives Recht, nämlich Gesetz, das für »Menschen« oder »Deutsche« subjektive Rechte begründet. Die Vorstellung vom Staat als höherem Ganzen, sei sie religiös, metaphysisch oder sozialphilosophisch begründet, muß man gänzlich aufgeben[29]. Politisch mag sie begründet und hilfreich sein, juristisch muß sie dazu führen und hat sie dazu geführt, die Möglichkeit subjektiver Rechte gegen den Staat zu leugnen[30]. Nun kann es subjektive Rechte im Sinne der juristischen Systematik in der Tat nicht zwischen einem Ganzen und seinen Teilen, sondern nur in einem Rechtsverhältnis, also nur zwischen zwei Rechtssubjekten geben. Besteht eine Seite aus mehreren Personen, gleich in welchem Sinne sie eine Gemeinschaft bilden, so kann das Rechtsverhältnis eines einzelnen nur entweder zu jeder einzelnen Person

27 Vgl. F. C. von Savigny, *System des heutigen römischen Rechts*, 8 Bände (1840–49), Neudr. 1973, und B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts* (1862), 9. Aufl. 1906. Die juristische Systematik ist auf diesen Grundlagen stets weitergebildet worden. Das hier Folgende wird in einem demnächst erscheinenden Aufsatz näher ausgeführt.

28 Zum Leidensweg des subjektiven Rechts vom Privileg und wohlerworbenen Privatrecht über seine Leugnung bis zum »gesetzlich geschützten Interesse« siehe Wilhelm Henke, *Das subjektive öffentliche Recht*, 1968, S. 9–33.

29 Die Vorstellung hat die Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts weithin beherrscht und erzeugt noch heute Schwierigkeiten der Systematik, besonders für das subjektive öffentliche Recht; vgl. dazu: ders., aaO. (FN 28), bes. S. 11 ff., 27 f.

30 Siehe die Nachweise in: ders., aaO. (FN 28), S. 20 f., 26 f.

der Gemeinschaft bestehen oder dann zu allen zusammen, wenn die Gemeinschaft als solche rechtsfähig, d. h. eine juristische Person ist. Da der Staat nach allgemeiner Meinung juristische Person ist, bestehen die Grundrechte in einem von der Verfassung als Gesetz begründeten Rechtsverhältnis zwischen Bürger und Staat. Als Staat kommt hier zuerst die Bundesrepublik in Betracht, vertreten durch ihre Organe, Behörden und Bediensteten. Für die Länder und die rechtsfähigen Verwaltungsträger gilt das Entsprechende.

In das System der subjektiven Rechte sind die Grundrechte, sofern sie bestimmte Freiheiten und das Eigentum zum Inhalt haben, als »absolute Rechte« einzuordnen, die sich erst dann mit einem konkreten Inhalt gegen eine bestimmte Person richten, wenn sie verletzt werden und daraus ein Anspruch gegen den Störer auf Unterlassung oder Beseitigung der Verletzung entsteht. Dieser Anspruch entsteht nach zivilrechtlicher Systematik dann nicht, wenn der Inhaber des Rechts verpflichtet ist, die Beeinträchtigung zu dulden, und dies ist der Fall, wenn der andere seinerseits ein Recht auf die Einwirkung hat, z. B. ein Nutzungsrecht an einem fremden Grundstück. Diese Figur in die Grundrechtslehre zu übernehmen ist deswegen wichtig und fruchtbar, weil dies es ermöglicht, im Fall einer Freiheitsbeeinträchtigung durch den Staat die beiderseitigen Rechte, das Freiheitsrecht des Bürgers und das Einwirkungsrecht des Staates, festzustellen und gegebenenfalls gegeneinander abzuwägen. Fällt die Auslegung und Abwägung zugunsten des Bürgers aus, so hat er einen klagbaren Anspruch auf Beseitigung der Einwirkung, also auf Aufhebung des Gesetzes, Gerichtsurteils oder Verwaltungsakts. Die Feststellung von Rechten auf beiden Seiten würde die verwirrende Figur der Grundrechtsschranken und der Schranken oder Grenzen dieser Grundrechtsschranken (»Schrankenschranken«) entbehrlich machen. Damit wäre an Klarheit und Sicherheit für die Argumentation im Streitfall viel gewonnen.

Ansprüche entstehen nicht nur aus der Verletzung absoluter Rechte, sondern auch unmittelbar aus dem Gesetz. Die Möglichkeit, Grundrechte als bestimmte Ansprüche des Bürgers gegen den Staat zu verstehen, scheitert meist an der inhaltlichen Unbestimmtheit der Verfassungsartikel und an der Unmöglichkeit, den Gesetzgeber zum Erlaß eines bestimmten Gesetzes zu verurteilen und zu zwingen. In diesem Bereich ist daher der Reichtum an vagen Formulierungen, weitgehenden Thesen mit ebenso weitgehenden Vorbehalten und nicht- oder halbjuristischen Gedankengängen mit mangelhafter Konsequenz besonders groß. Herkömmlich gehört zu einem Rechtsanspruch ein bestimmter Inhalt, der Gegenstand eines Rechtsstreits, also eines Klageantrags und eines Urteilstenors sein kann. Es spricht vieles dafür, auf Grundrechtsinterpretationen zu verzichten, die solche Ansprüche nicht begründen können und darum im Bereich der unverbindlichen Gedankenspiele oder der politisch-kämpferischen Proklamationen bleiben. Ähnliches gilt für die »institutionellen Garantien« – eine objektive Bestandsgarantie für Institute wie die Ehe, das Eigentum, das Berufsbeamtentum (Art. 6, 14, 33 Abs. 5 GG) – und die sonstigen »objektivrechtlichen Funktionen« der Grundrechte, von denen in der Literatur viel gesprochen wird[31]. Das Gemeinte, mag es auch in mancher Hinsciht wünschbar und vernünftig sein, läßt sich so nicht in eine juristische Systematik einordnen. Ohne eine solche Systematik lassen sich aber juristische Entscheidungen oder Entscheidungsvorschläge nicht glaubwürdig und überzeugend begründen.

31 Vgl. zu dem allen A. Bleckmann, aaO. (FN 13), S. 170 ff.

Es ist wiederum eine Figur, die im Privatrecht zuerst näher ausgeformt wurde, die dem berechtigten Anliegen, das hinter jenen Diskussionen steht, in systematisch befriedigender Weise entsprechen könnte, nämlich der Rechtsgrundsatz. Das Muster eines Rechtsgrundsatzes ist § 242 BGB, der seinem Wortlaut nach jeden Schuldner verpflichtet, »die Leistung so zu bewirken, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern«. Das Privatrecht hat in Rechtsprechung und Lehre seine Anwendung, behutsam von Fall zu Fall fortschreitend und uralte Grundsätze der Gerechtigkeit und Billigkeit einbeziehend, allmählich auf alle Rechtsverhältnisse erweitert und ihn zugleich inhaltlich zu verschiedenen konkreteren Grundsätzen aufgefächert. Er begründet selbst und allein keine Rechtsverhältnisse, Ansprüche und Verbindlichkeiten, aber er wird in der jeweils einschlägigen Gestalt zur Korrektur oder Ergänzung, Bestätigung oder Abwandlung des Ergebnisses der Interpretation eines speziellen Gesetzes herangezogen und bei jeder Feststellung bestimmter einzelner Rechte und Pflichten beachtet[32]. Im Verwaltungsrecht wird ebenfalls auf Rechtsgrundsätze als Rechtsquelle zurückgegriffen, und zwar in Ermangelung eines kodifizierten Allgemeinen Teils auch auf ungeschriebene, die in Verwaltungspraxis und gerichtlicher Rechtsprechung Anerkennung gefunden haben[33]. Die Grundrechte sind freilich zunächst eigenständige, unmittelbar geltende Rechtsnormen, die bestimmte Rechte des Bürgers und entsprechende Pflichten des Staates begründen. Ihre darüber hinausgehende Wirkung ist durchaus erwünscht und möglich, doch darf sie nicht wie die des Sauerteigs sein, wenn sie nicht die ganze Rechtsordnung aufschwemmen, unscharf machen und ihre Handhabung dem Belieben oder dem politischen Meinen der Richter und Beamten überantworten soll. Eine Ausarbeitung der Grundrechte über ihre primäre Bedeutung als subjektive Rechte hinaus als Rechtsgrundsätze im Sinne des § 242 BGB würde ihrer Wirkung zwar Grenzen setzen, sie aber innerhalb dieser Grenzen der gedanklichen Disziplin herkömmlicher Jurisprudenz unterwerfen und ihre spezifisch rechtliche Wirkung dadurch erhöhen. Freiheit und Gleichheit könnten so in der Spezifizierung der Grundrechtsartikel und in der weiteren Spezifizierung, die sich aus der Anwendung auf die zahlreichen Rechtsverhältnsse zwischen Staat und Bürger ergibt, im öffentlichen Recht ebenso wirksam werden wie Treu und Glauben im Privatrecht.

Erkennt man die Unterscheidung von Recht und Politik, wie sie oben begründet wurde, an, so bedeutet die Überschreitung der Grenzen juristischer Geltung der Grundrechte den Eintritt in den Bereich der Politik und der Menschenrechte. Freilich sind jene Grenzen nicht streng geschlossen. In alle Auslegungs- und Entscheidungsspielräume des Rechts fließt Politik mit ein, aber das muß, wenn die Grenzen nicht verletzt werden sollen, in der Bindung an die geschriebenen und ungeschriebenen Regeln juristischer Kunst geschehen. Man kann sich auch zur Begründung politischer Forderungen auf den Text und die Tradition der Grundrechte berufen, aber man kann für die Durchsetzung solcher Forderungen nicht die Gerichtsverfahren und juristischen Argumentations- und Begründungsweisen in Anspruch nehmen, die für die juristischen Grundrechte zur Verfügung stehen. Um Grundrechte kann man prozessieren, für die politischen Menschenrechte muß man kämpfen.

32 Siehe dazu besonders F. Wieacker, *Zur rechtstheoretischen Präzisierung des § 242 BGB*, 1956, sowie die größeren Kommentare zum BGB.
33 Siehe dazu Wolff-Bachof, *Verwaltungsrecht* I, 9. Aufl. 1974, S. 121 ff.

Zusammenfassung

Diskussion und Praxis der Grund- und Menschenrechte leiden darunter, daß ihr rechtlicher und ihr politischer Aspekt nicht deutlich unterschieden werden. In jenem geht es um die juristisch kunstgerechte Anwendung geltenden Verfassungsrechts durch staatliche Ämter und Gerichte in vorgeschriebenen Verfahren, in diesem um den Kampf für die Verwirklichung ethisch-politischer Grundsätze und Ideale. Diese Unterscheidung wird anhand der Geschichte der Grundrechte und der neueren Grundrechtslehren erläutert und begründet. Schließlich wird eine juristische Systematik der Grundrechte des Grundgesetzes entworfen.

Summary

The discussion on, and practice of constitutional and human rights suffer from a lack of a distinction between their legal and political dimensions. In the first case, one is concerned with a technically correct application of effective constitutional law by governmental agencies and courts in specified procedures; in the second case one fights for the realization of ethical and political principles and ideals. Examples from the history of constitutional rights as well as more recent legal studies serve to illustrate the point. The paper concludes by a legal systematization of the constitutional rights (*Grundrechte*) in the Constitution of the Federal Republic of Germany.

WERDEN DIE CHANCEN FÜR ABRÜSTUNG VERTAN?

Der sowjetische rüstungsbürokratische Komplex als Faktor und seine mangelnde Berücksichtigung in der westlichen Abrüstungsdiskussion

Von Fritz W. Peter

> »Jener, der nicht lernt, seinen Gegner in Friedenszeiten zu besiegen, ist zur Niederlage im Krieg verurteilt«
>
> Oberst Grudinin*

McGeorge Bundy, George F. Kennan, Robert McNamara und Gerard Smith[1] blieben mit ihrer Aufforderung an die westliche Politik zum Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen nicht unwidersprochen. In einer eingehenden Gegenstellungnahme erinnern Karl Kaiser, Georg Leber, Alois Mertes und Franz-Joseph Schulze[2] besonders auch daran, daß »in den siebziger Jahren mit großer Dringlichkeit von westlicher und deutscher Seite an die Sowjetunion gerichtete Signale (...) schlicht mißachtet (wurden). Der Aufbau eines (weitgespannten Kurz- und Mittelstrecken-)Raketenpotentials (SS 20, 21, 22 und 23) ging und geht unablässig weiter (und hat) der sowjetischen Rüstung eine neue quantitative und qualitative Dimension hinzugefügt. Diese Entwicklungen werfen die bedrückende Frage auf, ob und wie die Dynamik sowjetischer Rüstungspolitik überhaupt beeinflußbar ist«[3]. VomAuffinden richtiger Antworten auf diese Frage könnte der Ausgang der Friedensbemühungen insgesamt abhängen.

In diesem Vorverständnis soll nachfolgend ein Denkansatz vertreten werden, der einen Begriff der inneren Dynamik sowjetischer Aufrüstung und gleichzeitig eine analytische Entscheidungshilfe für das politische Bemühen um Friedenssicherung geben kann. Eine Bestandsaufnahme des Kräfteverhältnisses und einige klärende Worte zur Entspannungsphraseologie sollen vorangestellt werden.

Es gehört zum Einmaleins kommunistischer Litanei, daß der Westen nicht aus eigenem Entschluß zu einer Politik der Entspannung gefunden habe, sondern durch die »wachsende Stärke des Weltsozialismus«[4] dazu gezwungen wurde. »Der machtvolle

* Vgl. Fn. 11.

1 Bundy et al., »Kernwaffen und das Atlantische Bündnis« in: *Europa-Archiv* 7/1982 und *Foreign Affairs*, Spring 1982.

2 Kaiser et al., »Kernwaffen und die Erhaltung des Friedens« in: *Europa-Archiv* 12/1982 und *Foreign Affairs*, Summer 1982.

3 Ebd., S. 365.

4 Vgl. u. a. das Referat des sowjetischen Politbüromitglieds (mit Kandidatenstatus) Boris Ponomarjow auf der »Redaktionskonferenz« der Zeitschrift *Probleme des Friedens und des Sozialismus* am 12. Dezember 1978, abgedruckt in der *Frankfurter Rundschau* vom 10. Januar 1979, S. 14.

Aufschwung (des Sozialismus) in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik, der Ausgleich des militärisch-strategischen Kräfteverhältnisses ermöglichten es, zuerst die Pläne zur Entfesselung eines dritten Weltkriegs über den Haufen zu werfen und dann den Übergang zur Entspannung zu erzwingen«[5].

Diese Darlegung des zum engsten Kreis führender Parteiideologen zählenden Politbürokandidaten Ponomarjow mag hier repräsentativ stehen. Unterstellt man die Richtigkeit der Aussage, würde zweierlei folgern. Zum einen müßten der behauptete »Aufschwung in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik (sowie) der Ausgleich des militärisch-strategischen Kräfteverhältnisses« in den mittsechziger Jahren erfolgt sein, da von westlicher Seite »eine wirksame, auf größere Entspannung(!) gerichtete Politik« bereits im »Harmel-Bericht« der NATO vom Dezember 1967 ausdrücklich gefordert und nur wenig später im Angebot der Außenminister der Allianz zu »beiderseitiger und ausgewogener Truppenreduzierung« offiziell signalisiert wurde[6]. Zum anderen muß es insbesondere »der Ausgleich des militärisch-strategischen Kräfteverhältnisses« gewesen sein, der dem Kreml ein Gefühl der Stärke vermittelte, da es in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik gerade nicht gelang, westliches bzw. »Weltniveau«, wie die Sowjetkommunisten sagen, zu erlangen.

Hinsichtlich des Zeitpunkts wäre einzuwenden, daß um die Mitte der sechziger Jahre unzweifelhaft ein deutliches strategisches Übergewicht der Amerikaner existierte. Ponomarjow verkehrt also die Tatsachen[7]. Am Gleichziehen selbst, aber zu einem späteren Zeitpunkt, kann jedoch kein Zweifel bestehen. Strategische Parität rückte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre für die Sowjets in Sichtweite, in der ersten Hälfte der siebziger Jahre war sie dann gleichsam in Reichweite und schließlich – im zweiten Teil der abgelaufenen Dekade – erreicht.

Angesichts der gestiegenen Verwundbarkeit amerikanischer Abschußbasen durch sowjetische Fernraketen (infolge einer wesentlich auch durch westlichen Technologiezustrom gesteigerten Treffgenauigkeit)[8] gilt die westliche Sorge nun bereits der bloßen Bestandssicherung strategischer Parität. »Die Sowjets haben den Westen über den Zeitraum der letzten fünfzehn Jahre bei den Ausgaben für strategische Waffen im Verhältnis 3 : 1 und bei den Ausgaben für konventionelle Waffen im Verhältnis 2 : 1 übertroffen[9].«

So war der Westen in den vergangenen Jahren genötigt, die Formel vom »Frieden durch Entspannung« partiell zu relativieren. Nur widerwillig gestand sich die westliche Politik den Widerspruch zwischen verbalem Bekunden und tatsächlichem Verhal-

5 Ebd.
6 Vgl. das sogenannte »Signal von Reykjavik«, die »Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung vom 24./25. Juni 1968« sowie den Bericht des NATO-Rats »Über die künftigen Aufgaben der Allianz vom 13./14. Dezember 1967«, den sog. Harmel-Bericht.
7 Eine anschauliche Darstellung der Entwicklung des strategischen Kräfteverhältnisses im Zusammenhang der Rüstungskontrollbemühungen gibt Raymond Garthoff, »SALT-I: An Evaluation« in: *World Politics*, Oktober 1978, S. 1–25. Ich darf außerdem auf zwei eigene unveröffentlichte Studien verweisen: »Zum Für und Wider um SALT-II«, 1979 und: »Die Sowjetunion und das Konzept des »militärisch-industriellen Komplexes;«, 1981/82.
8 Dies betrifft u. a. den Transfer numerisch gesteuerter Maschinen höchsten Präzisionsgrads zur Herstellung von Kugellagern, die für das Navigationssystem im Steuerteil der Raketen erforderlich sind.
9 Wireless Bulletin from Washington, 13. Mai 1981, S. 2.

ten auf sowjetischer Seite ein. In der Sache wäre es kaum übertrieben, von einem langjährigen westlichen Entspannungsmonolog zu sprechen.

Bei Wägung der Tatsachen erscheint die Schlußfolgerung berechtigt, daß die sowjetische Variante von Friedens- bzw. Entspannungspolitik mit dem Ziel einer »pax sovietica« offenbar einer gedanklichen Richtschnur gefolgt ist, die das dieser Arbeit vorangestellte Zitat plastisch zum Ausdruck bringt: Ausgerechnet im Jahr der ersten amerikanischen Vorstöße zur strategischen Rüstungsbegrenzung[10] empfahl es der mächtige Parteikontrollapparat der Roten Armee[11].

Angesichts hoher und stark steigender Rüstungsausgaben in der Sowjetunion (sie übertreffen die amerikanischen jährlich um wenigstens 50 % seit Mitte des letzten Jahrzehnts) und angesichts einer sowjetischen Verteidigungsquote, die zu Beginn der Entspannung noch das Eineinhalbfache, nach zehn Jahren »Entspannung« aber bereits das Zweieinhalbfache der amerikanischen betrug[12], wird mit Recht die Frage nach der »Dynamik sowjetischer Rüstungspolitik« präsentiert. Im Rahmen dieser Fragestellung sind systematisch Überlegungen zur rüstungswirtschaftlichen Dynamik im Sowjetsystem ins politische Kalkül auf westlicher Seite einzubeziehen.

Welche Mechanismen (im Zusammenspiel mit expliziten politischen Entscheidungen) sind es, so wäre etwa zu fragen, die den verteidigungsbezogenen Sektor der sowjetischen Maschinenbauindustrie doppelt so schnell wachsen lassen wie den zivilen[13]? Wie ist es möglich, daß Rüstungsgüter an der Ausbringung des Maschinenbaus

10 Auf Initiative von Verteidigungsminister McNamara faßte Washington 1966 den Plan zu Verhandlungen mit dem Ziel kooperativer Rüstungssteuerung. Durch ein positives Verhandlungsergebnis hoffte man, auf die Aufstellung eines Rings von ABM-Systemen (anti-ballistic-missiles, stationiert in grenz- und küstennahen »Gürteln« zum Schutz der USA vor anfliegenden Raketen) verzichten zu können. Die USA besaßen seinerzeit einen ausgeprägten Vorsprung in der ABM-Technologie, den sie – dem Konzept gleicher Sicherheit (bzw. gleicher Verwundbarkeit) folgend – als Verhandlungstrumpf in die angestrebten Strategic Arms Limitation Talks (SALT) einbrachten.

11 Oberst Grudinin in: *Kommunist Wooruschennych Sil.* Nr. 3 (Februar 1966) S. 40–47; zitiert nach Klaus Mayer, »Die sowjetischen Streitkräfte und Breschnew: Konsens oder Dissens?« in: *Beiträge zur Konfliktforschung«,* 1–1974.

12 Damit ist die Verhältniszahl der Ausgaben für Militärisches zum Sozialprodukt bzw. »Nationaleinkommen« bezeichnet. Zum Vergleich der Rüstungsausgaben nach zehn Jahren angeblicher Entspannungspolitik s. *Report of Secretary of Defense Harold Brown to The Congress on the FY 1981 Budget, FY 1982 Authorization Request and FY 1981–1985 Defense Programs* vom 29. Januar 1980, S. 35. Nach diesen Angaben überstiegen die Investitionsausgaben der sowjetischen Streitkräfte, womit die Rüstungs- und Infrastruktur- sowie Forschungs- und Entwicklungsausgaben bezeichnet sind, die vergleichbaren amerikanischen Auslagen seit 1976 um rd. 80 % bei einem Vergleich auf Dollarbasis bzw. um rd. 50 % bei einem Vergleich auf Rubelbasis. In den Gesamtbudgets der Streitkräfte übertraf die sowjetische Seite seither das Pentagon um knapp 50 % (im Dollarvergleich) bzw. um knapp 30 % (im Rubelvergleich). Hinsichtlich des Berechnungsmodus vgl. meine Darstellung: Stimmen die Angaben der CIA doch?, in: *Politische Studien,* Nr. 4, Juli/August 1981, S. 405–413.

13 »... das Jahr 1979 betreffend konnten wir feststellen, daß der verteidigungsbezogene Sektor der sowjetischen Maschinenbau-Industrie mit einer zehnprozentigen jährlichen Steigerungsrate wuchs, verglichen mit einem etwa fünfprozentigen Wachstum des an ziviler Produktion orientierten Sektors desselben Industriezweiges.« CIA-Angabe vom 30. Juni 1980: *Allocation of Resources in the Soviet Union and China – 1980. Hearings before the Subcommittee on Priorities and Economy in Government of the Joint Economic Committee, Congress of the United States. Government Printing Office,* Washington 1981, S. 98. Vgl. auch die Angaben der DIA (Defense Intelligence Agency – Aufklärungsdienst des Pentagons) vom 8. Juli und 15. Oktober 1981 in: *Allocation of Resources ... Hearings ...,* Washington 1982, S. 46, 132/33/34.

einen Anteil von über 60 % haben (in den USA beträgt dieser Anteil rd. 10 %)[14], obwohl doch gerade fehlende Maschinenbauerzeugnisse (z. B. Investitionsgüter für die Landwirtschaft, den Energiesektor, das Transportwesen) unmittelbarer Anlaß wirtschaftlicher Schwierigkeiten und somit auch Quelle einer Schwächung des Systems in politischer Hinsicht sind? Wie erklärt sich für ein System, dessen vorgeblicher Zweck die Herstellung allgemeiner, gleicher Wohlfahrt ist, der auffällige Gegensatz zwischen einerseits hochwertigem Militärgut und andererseits mangelnder Qualität fast aller übrigen Waren und Dienstleistungen?

Angesichts massiver Anzeichen einer Rüstungsdynamik und -dominanz in der UdSSR ist die nüchterne Einsicht am Platz, daß einer Politik der Rüstungsbegrenzung oder gar der Abrüstung enge Grenzen durch innere Bedingungen des Sowjetstaats gezogen sind. Gerade im Rahmen ernsthafter Friedensbemühungen darf deshalb im Westen der Frage nicht ausgewichen werden, inwieweit sowjetische Regimeerfordernisse bzw. Systembedingungen eine Grenze für Rüstungskontrollschritte markieren.

Die nachfolgend angestellten Überlegungen grundsätzlicher Art sollen als Basis für einige generelle und praktische Folgerungen zur Friedenspolitik und zur Ostpolitik dienen.

Überlegungen zum »Inhalt« sowjetischer Politik als möglicher Schranke für Abrüstungsbemühungen

Oskar Lange bezeichnete die sowjetische Wirtschaft im Ergebnis seiner Analysen als Kriegswirtschaft. Aus ganz anderer Profession kommend, aber nicht weniger ein Zeuge der sowjetischen Entwicklung seit ihren Anfängen, spricht Manès Sperber vom Herrschafts- und Machtbereich des Kreml als »einem totalitären Imperium, das seinen ungeheuren Reichtum nicht für die Wohlfahrt seiner Völker, sondern im wesentlichen für Kriegsrüstungen verwendet«[15].

War das zaristische Rußland noch die sprichwörtliche »Kornkammer Europas«, bietet im Gegensatz dazu die Sowjetunion mit ihren jährlichen Fehlmengen an Getreide und andererseits ihren Überkapazitäten im Rüstungsbereich bzw. ihren »über das zur Verteidigung Notwendige hinausgehenden Anstrengungen« – so die westliche Formel – eher das Bild einer »Waffenkammer«. Erfolge nach Plan, ausgeprägtes Wachstum und Spitzenqualität erzielt die Sowjetökonomie, wie es nüchtern festzuhalten gilt, weitestgehend nur noch in ihren »Waffenschmieden«[16].

14 Ebd., S. 13. Vgl. *Wireless Bulletin from Washington*, 5. November 1979, S. 13: »Von rd. 25 % im Jahr 1965 stieg der militärische Beschaffungsanteil am sowjetischen Maschinenbau auf 40 % im Jahr 1970. 1980 wird er bei über 50 % liegen. Die Sowjets haben diese Entwicklung dadurch aufgefangen, daß sie mehr und mehr Maschinen und Ausrüstungen in Osteuropa und später auch vom Westen kauften. 1980 werden Importe wahrscheinlich mindestens 30 % und möglicherweise bis 44 % des gesamten sowjetischen Investitionsvolumens an Maschinen und Ausrüstungen ausmachen. Gleichzeitig wird der konsumindustriebezogene Anteil des sowjetischen Maschinenbaus weiterhin bei rd. 11 % liegen statt (wie vorgesehen, F. P.) auf rd. 13 % anzusteigen.« Eine entspannungsorientierte Politik der Bundesrepublik hätte derartige Anhaltswerte bekanntmachen müssen.

15 Manès Sperber. »Die Friedensheuchelei der Fünften Kolonnen«, in *Die Welt* vom 21. August 1982.

16 Bei der NATO-Frühjahrstagung 1981 in Rom wiesen Beamte des Pentagon darauf hin, »daß es nunmehr 134 Rüstungsfabrikationsanlagen in der Sowjetunion mit zusammen über 40 Millionen Quadratmetern Grundfläche gibt, was einem Zuwachs von 34 % seit 1970 ent-

Die Rüstungsanstrengungen brachten der Sowjetunion nach außen den Status einer »Supermacht«, im Innern brachten sie ihr den Entzug von Wachstumskräften, verstärkte Technologieabhängigkeit vom Westen, chronische Versorgungsengpässe für die Bevölkerung und, im Resultat, weiteren sozialen Legitimationsverlust für das System. Wäre es angesichts der hohen Priorität militärischer Anliegen im Wirtschafts- und Politikprozeß der östlichen Supermacht wirklich eine Verzerrung – oder doch nur eine Pointierung – zu sagen, daß Militärpolitik und Rüstungsproduktion zur »raison d'être« des sowjetischen Gesellschaftssystems geworden sind?

Es bedarf hier nicht der Erörterung, ob der »Keim« zur Ausuferung rüstungsseitiger Belange des Sowjetstaats bereits bei dessen Gründung, also durch die Herausbildung eines dirigistischen Wirtschaftssystems gelegt wurde. Oft wird selbst noch in kritischer historischer Rückschau unterstellt, daß im »unterkapitalisierten« russischen Entwicklungsraum nur ein straff zentralisiertes Wirtschaftsgefüge imstande sein konnte, die Industrialisierung zu forcieren, mithin eine »Entwicklungsdiktatur« im nationalen Interesse lag, um eine »nachholende Entwicklung« durchzusetzen bzw. um ein Absinken in quasi-koloniale Abhängigkeit von Europas Industrienationen zu verhindern. Für die gegenwärtige Einschätzung ist indessen festzuhalten und herauszustellen, daß das entstandene befehlswirtschaftliche System zunehmend nur noch Rüstungsdynamik generiert.

War die sowjetische Entwicklung entgegen den umfassenden gesellschaftlichen Verheißungen kommunistischer Ideologie immer schon einseitig auf Industrialisierung und dabei weitestgehend auf schwerindustrielles und mengenmäßiges Wachstum ausgerichtet, muß sich diese »Produktionslogik«[17] der gesellschaftlichen Entwicklung des Sowjetstaats schließlich zur »Rüstungslogik« verengen, wenn, wie schon seit Jahren und wie für die Zukunft absehbar, die rüstungsindustriellen Zuwächse dem übrigen Industriewachstum davonlaufen.

Unerheblich ist vor dem Hintergrund dieser Wachstumsschere und der sie begleitenden »Logik«, ob diese eine Bedingung oder eine Folge des Militarisierungsprozesses ist. Nicht belanglos ist es aber, daß ihr ein Wollen entspricht (und vielleicht entspringt), wie es noch kürzlich Breschnew gegenüber Angehörigen des militärischen Establishments – fast schon lakonisch – zum Ausdruck brachte: »Das ZK der Partei trifft Maßnahmen, damit Sie alles haben«[18].

spricht«. *Wireless Bulletin* ... vom 13. Mai 1981, S. 6 f. Vgl. hinsichtlich der gigantischen Ausmaße sowjetischer Rüstungsproduktionsstätten das offiziell vom amerikanischen Verteidigungsminister zugänglich gemachte *Pentagon-Papier zur sowjetischen Rüstung: Die sowjetische Rüstung*, in deutscher Übersetzung 1981 in München, Abb. S. 16.

17 Vgl. die Verwendung dieses Begriffs bei O. Negt, »Marxismus als Legitimationswissenschaft. Zur Genese der stalinistischen Philosophie« in: Nikolai Bucharin/Abram Deborin, *Kontroversen über dialektischen und mechanistischen Materialismus*, Frankfurt a. M., 1974.

18 Vgl. den Abdruck einer Ansprache Breschnews vor hohen Militärkadern im SED-Organ Neues Deutschland am 27. Oktober 1982.: »... Die sowjetischen Streitkräfte sind ein mächtiger Faktor des Friedens und der Sicherheit, ein zuverlässiges Mittel, um die aggressiven Kräfte zu zügeln. Und das Volk scheut nichts, damit sie stets auf der Höhe ihrer Aufgaben sind. Wir statten die Streitkräfte mit modernsten Waffen und Kampftechnik aus. Das ZK der Partei trifft Maßnahmen, damit Sie alles haben. Und die Streitkräfte müssen sich dieser Sorge stets würdig erweisen.« Die zwei abschließenden Sätze dieser letzten öffentlichen Stellungnahme des damaligen Generalsekretärs umreißen treffend jenen modus vivendi zwischen Partei und Armee, wie er sich in der Zeit Breschnews eingespielt hat. Ebd.: »Besonders muß man auf die weitere Festigung der materiellen Basis der Streitkräfte eingehen. (...) Wir rechnen damit, daß unsere Wissenschaftler, Konstrukteure, Ingenieure und Techniker alles nur

Bestimmungsfaktoren sowjetischer Politik: methodische Überlegungen

Rüstungswachstum wurde zum »Eckwert« der sowjetischen Politik.und Entwicklung. Grundzug der Breschnew-Ära war die Verstetigung dieses Wachstums auf hohem Niveau[19].

In sowjetischer Sicht gibt es für diese Ausrichtung der Entwicklung gute Gründe, so beispielsweise vermittels Stärke Prestigegewinne zu erzielen, blockinterne Emanzipationsbestrebungen zu entmutigen, weltweit mehr oder weniger massiven Druck ausüben zu können. Sollen solche Ziele mit »langem Atem« verfolgt werden, wäre jedoch eine weitsichtigere Wirtschaftspolitik vonnöten, die nicht durch Rüstungsplanung derart beschlagnahmt ist, daß wirtschaftliche Auszehrung unvermeidbar wird. Unter dem Gesichtspunkt einer langfristigen Untermauerung der Macht folgt der Kreml damit keineswegs nur rationalem Kalkül, sondern zugleich spezifischen Zwängen bzw. »Zwecken«, die Ausdruck von Partialinteressen sind und Herrschaftsinteressen »objektiv« zuwiderlaufen können. Wollte man in der geschichtlichen »Bewertung« des sowjetischen Etatismus[20] einige – zugegebenermaßen eklektische – Anleihen in klassisch sozialphilosophischer Begrifflichkeit machen, so wäre bei diesem staatsmonopolistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsgebilde, wie es auch die zwangsverbündeten Osteuropäer übernehmen mußten, angesichts dessen erwiesenem Scheitern bei der Deckung des Konsumbedarfs der Bevölkerung sowie dessen absehbarem Scheitern bei der Lösung von Zukunftsaufgaben einerseits und dessen beängstigendem Erfolg beim output von Militärgütern andererseits richtig, von einer »selbstentfremdeten«, gleichsam »außer sich seienden«, kurz: imperialen Determination zu sprechen, womit freilich die Frage nach den Ursachenfaktoren solcher Entwicklung, d. h. den Grundlagen, Motiven und Hintergründen sowjetischer Politik, noch keineswegs beantwortet ist.

Ist es »schieres Machtstreben«, also gewissermaßen die politische Psychologie des Systems? Sind es kommunistische Welteroberungspläne mit in erster Linie missionarischem Hintergrund, also vorwiegend politisch-ideologische Motivationen? Oder sind es Herrschafts- und Wirtschaftsmechanismen, also politisch-strukturelle bzw. politisch-ökonomische Tatbestände, die die Sowjets in die historische Sackgasse von einerseits krasser Überrüstung und andererseits chronischer Unterversorgung der Bevölkerungsmehrheit führen?

Mögliche tun werden, damit alle ... Aufgaben mit Erfolg gelöst werden.« – In der Tat »bindet der Verteidigungssektor den Löwenanteil der hochqualifizierten wissenschaftlichen und Ingenieurskader sowie der besten Managementkräfte, die in der Sowjetunion zur Verfügung stehen. Er bindet ferner die Produktion knapper und hochwertiger Werkstoffe, Komponenten und Ausrüstungen, die in der Sowjetunion stattfindet.« CIA, *Allocation of Resources ... Hearings* ... vom 23. Juni 1977, Washington 1977, S. 19 (vgl. FN 13).

19 Während fast zwei Jahrzehnten stiegen nach CIA-Berechnungen die sowjetischen Militärausgaben um inflationsbereinigt durchschnittlich 4–5 %, mit Abweichungen von diesem Mittelwert im wesentlichen als Folge von Waffenbeschaffungszyklen, beispielsweise bei Einführung neuer U-Boot- oder Raketengenerationen. Für die »Entspannungsdekade« ergibt sich ein Anstieg von über 50 %, während demgegenüber das amerikanische Verteidigungsbudget, in konstanten Preisen gerechnet, zu Ende der siebziger Jahre keinen größeren Umfang hatte als an deren Beginn. (*Allocation of Resources ... Hearings* ... vom 8. Juli und 15. Oktober 1981, Washington 1982, S. 14/15, 29, 131/32).

20 Vgl. zur Umschreibung sowjetstaatlicher Verhältnisse als »Etatismus« u. a. die Arbeit von Svetozar Stojanović, *Kritik und Zukunft des Sozialismus*, München 1970, Frankfurt a. M. 1972.

Die Geschicke des Sowjetstaates dem Willen seiner Führer allein zuzuschreiben, griffe zu kurz: Zum »Wollen« muß sich das »Können« addieren. Handeln vollzieht sich in vorgefundenen, umgebenden Strukturen. Zur Analyse der »intentions« wird also diejenige der Ausgangs- und Rahmenbedingungen bzw. »capabilities« hinzutreten müssen.

Wie der personale, politisch-psychologische Erklärungsansatz, so führt bei seiner Abstrahierung auch der politisch-ideologische Gedanke zu einer wirklichkeitsfremden Darstellung. Denn es hieße, Geschichte als Ergebnis von Ideen zu deuten, als bloß materialisiertes Geistprodukt, wollte man die Richtung und den Inhalt der sowjetischen Entwicklung allein oder im wesentlichen aus marxistisch-leninistischem Sendungsbewußtsein erklären. Geschichte wäre – nicht nur theoretisch – befriedigender interpretiert als ein »sozialer« Vorgang, in dem durch das Eingebundensein von Menschen in geistige Umwelten und materielle Umstände bzw. Verhältnisse ihrem Verhalten Grenzen gesetzt und Orientierungen gegeben werden, womit keinem Determinismus das Wort geredet ist. Die menschliche (auch kollektive) Reaktion auf den »Zwang der Verhältnisse« kann ebenso in Unterwerfung wie im Versuch ihrer Überwindung bestehen. Mit anderen Worten: »Soziokulturelle« Elemente einschließlich des Korpus ideologischer Deutungen der Realität, verknüpfen sich mit und relativieren sich an »sozial-ökonomischen« Gegebenheiten.

Anders formuliert: Ideen können geschichtsmächtig sein, jedoch nur, wenn sie in strukturelle Entwicklungen inkorporiert sind. Politisch-ideelle (und politisch-institutionelle) Faktoren müssen, um wirksam werden zu können, bzw. um von Dauer zu sein, ihre Entsprechung (Ergänzung oder Verstärkung) innerhalb des Spektrums politisch-sozialer und ökonomischer Bedingungen finden.

Letztere gewinnen damit nicht den Charakter einer für sich stehenden »Entität« oder gar Handlungseinheit. Der vorgetragene Denkansatz beinhaltet auch kein »Basis-Überbau-Schema« (wenngleich in der weiteren Erörterung der Begriff »Basis« darum nicht gemieden werden soll), das Argument geht vielmehr ja gerade dahin, Geschichte als ganzheitlichen, vielschichtigen – interdependenten – Vorgang zu fassen. Entsprechend diesem Verständnis soll auch eine idealistische Umkehrung jenes Unten-Oben-Schemas vermieden werden, wie sie einseitig ansetzende politisch-ideologische oder politisch-psychologische Interpretationen vollziehen.

Die bisherige Argumentation galt dem Hinweis auf die im weitesten Sinne »materiellen«, das Geschehen »prägenden« Strukturen. »Strukturen« können freilich nicht aus sich heraus handeln, geschweige denn alleinbestimmend für eine Entwicklung sein. Das erlaubt jedoch nicht den Schluß, strukturelle Faktoren seien erst in zweiter Linie zu berücksichtigen oder beeinflußten gleichsam nur von außen einen an sich autonomen Politikprozeß. Viel eher sind sie ein integrales Moment desselben mit gestaltendem und häufig gebieterischem Einfluß. So bilden beispielsweise Wirtschaftsverhältnisse und die ihnen innewohnenden »Mechanismen« eine schwer überschreitbare Grenze für die Politik und »materielle« Ausgangslagen nur zu oft den Hintergrund »ideeller« Aspirationen.

Soll das skizzierte Geschichtsverständnis vor der sowjetischen Entwicklung nicht gleichsam »haltmachen«, so ist – auch auf diese bezogen – in der Bewertung der Vorgänge eine zureichende Gewichtung struktureller Aspekte vorzunehmen. Griffiger formuliert dies der schon zu Lebzeiten legendäre Begründer der sowjetischen Seemacht, Admiral Gorschkow:

»Der Begriff Seemacht läßt sich ... bis zu einem gewissen Grade mit dem Begriff der

wirtschaftlichen Macht des Staates gleichsetzen. So gesehen kann die Seemacht als ein Bestandteil der wirtschaftlichen Macht betrachtet werden. Ebenso wie letztere für die militärische Macht bestimmend ist, besitzt auch die Seemacht, die von der Wirtschaft des Staates abhängig ist und ihrerseits einen Einfluß auf sie ausübt, eine wirtschaftliche und eine militärische Grundlage«[21].

Ist ein Land wirtschaftlich schwach, so werden einer ehrgeizigen Politik der Machtentfaltung auf Dauer gesehen die benötigten Ressourcen fehlen. Zwar kann sich Machtpolitik hilfsweise anders »munitionieren«, beispielsweise durch ideologische und Sicherheitsapparate, durch eine Militarisierung der Gesellschaft, doch geht auch dies nur, wenn die Apparate und militärischen Instrumente beschaffbar, also finanzierbar sind. Die Wirtschaft aber produziert den materiellen gesellschaftlichen Besitz. Sie ist, so betrachtet, als Basisfaktor die Voraussetzung hegemonialer Praxis.

Mit Blick auf die innere Machtstellung des Regimes ist folgendes zu berücksichtigen: Noch so massive, allseitige Überwachung und Indoktrination reichen allein nicht hin, das Regime dauerhaft vor Erosionserscheinungen und schleichendem Machtverfall zu schützen. Selbst im Kontext monolithischer Einparteienherrschaft garantieren der Sowjetführung polizeistaatliche Methoden (einschließlich entsprechender zaristischer Traditionen sowie späterer Gewöhnungseffekte) nocht nicht den Systembestand. Daß Sicherheits- und Propagandaapparate allein nicht ausreichen, belegen nicht zuletzt die Revolten in Osteuropa, wo trotz totalitäter »Ordnungen« der schwelende Unmut nicht durch intern verfügbare Instrumente der Herrschaft niedergehalten werden konnte. Es bedurfte regelmäßig der Roten Armee bzw. der Androhung ihres bevorstehenden Einsatzes. Für die UdSSR selbst jedoch gibt es keinen »Großen Bruder«, der eine innere Krise durch Entsendung von Truppen bereinigen könnte.

Das System muß folglich in sich selbst die nötige Stabilität finden, um eine längerfristige Überlebensperspektive zu haben. Wer aber wäre – kraft Eigenart, Größe und Status – eine geeignetere, verläßlichere Stütze als (vor dem Hintergrund des mächtigen militärischen Pfeilers und mit dessen Rückendeckung) die Rüstungs- und Schwerindustrie bzw. als eine von diesen (und dem mächtigen militärischen Großkunden) dominierte Wirtschaftsbürokratie[22]? Absicherung der Parteiherrschaft verlangt, so die These, eine im Wirtschaftsleben »tonangebende« Rüstungs- und Grundindu-

21 Sergej Gorschkow (Gorskov), *Seemacht Sowjetunion*, Hamburg 1978, S. 11.

22 Zwei Drittel der Ministerien, Staatskomitees, Obersten Behörden und Gremien mit ministerialem Rang sind Wirtschaftsverwaltungen bzw. Lenkungsinstrumente der Sowjetwirtschaft, des Außen- und Blockhandels. Nach Beschäftigtenzahl und materiellem Einsatz bilden sie einen noch höheren Anteil am Ganzen der Staatsbürokratie. Im Zusammenhang der Aussage, auf die diese Anmerkung Bezug nimmt, ist freilich neben der übergeordneten Verwaltungsebene auch die Unternehmens- und Belegschaftsebene zu beachten. Nach M. Checinski »zählte der militärisch-industrielle Komplex in der Sowjetunion im Jahre 1977, ohne Einschluß des Partei- und Militärapparats, ca. 14 bis 15 Mio. Personen. Somit waren also 1977 ca. 40 % der in der Industrie beschäftigten Arbeitskräfte in der materiellen Versorgung der sowjetischen Streitkräfte eingesetzt.« (*The Military-Industrial Complex in the USSR: Its Influence on R & D and on International Trade«*, Veröffentlichung des Forschungsinstituts für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, September 1981, S. 6) »Der Verfasser (Checinski) hat 20 Jahre im polnischen Militär gedient, davon 10 Jahre als Dozent an der Militärpolitischen Akademie in Warschau, und konnte daher auf manche persönlichen Erfahrungen und Informationen aus erster Hand zurückgreifen.« (Checinski, *Die Militärelite im sowjetischen Entscheidungsprozeß*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftl. und internat. Studien, Köln, 3-1981, S. 1).

strie[23]. Pointierter ließe sich formulieren: Politische Raison (in Verbindung mit der einflußreichen Stellung des Militärs in allen Teilen der Gesellschaft) verlangt im sowjetischen Herrschaftsgefüge systematische wirtschaftliche Deformation.

Bestimmungsfaktoren sowjetischer Politik: inhaltliche Folgerungen

Wie das Gorschkow-Zitat veranschaulicht, weiß man in Kreisen der sowjetischen Führungselite sehr wohl, daß es wesentlich von der eigenen Wirtschaftskraft abhängt, ob die Politik der Stärke finanzierbar bleibt[24]. Andererseits kennzeichnet es aber gerade die Sowjetwirtschaft, daß in ihr nur einzelne Sektoren eine Förderung erfahren und daß dies auf Kosten weiter Bereiche sowie der wirtschaftlichen Gesamtfunktionsfähigkeit geschieht.

Wirkungsvoll gefördert werden die Rüstungswirtschaft sowie einige Schlüsselindustrien, während fast die gesamte übrige Wirtschaft gleichsam eine »Restgröße« der ökonomischen Planung und Praxis bildet. Versorgungsleistungen gegenüber der Bevölkerung und der zivilen Seite der Wirtschaft dürfen jedenfalls den Spielraum für Rüstung, Raumfahrt, einige Grundindustrien und Großprojekte nicht einschränken. In Umkehrung eines Marx-Wortes wäre der Sozialismus, wie er in Gestalt des Sowjetsystems real existiert, mithin zutreffend als »Fessel der Produktivkräfte« beschrieben.

Läge es nicht im »objektiven« sowjetischen Interesse, die einseitige Fessel zu lokkern, um so das allgemeine Niveau der Wirtschaft zu heben? Im Ergebnis hätten Partei, Bevölkerung und Verteidigungsindustrie gleichermaßen den Nutzen! Daß dies möglicherweise ein zweckrationales Systemverhalten wäre, besagt freilich nichts über dessen Realisierbarkeit, also Chancen und Wahrscheinlichkeit einer Reform. Nicht nur Zweckhaftigkeit bestimmt die Logik von Sozialsystemen, hier der Sowjetgesellschaft. Wie aber entfaltet sich dann – in ihr – die Logik der Herrschaft?

In Beantwortung dieser Frage wird sich nach den vorangestellten methodischen Überlegungen der Blick nicht nur auf die politische Sphäre (gemeint ist hier das unmittelbare Entscheidungshandeln), sondern darüber hinaus auf die Tiefenstrukturen des Politikprozesses richten müssen. Welchen Einfluß haben Wirtschaft und Bürokratie auf die Machtverteilung und damit die Politik und welche Strukturen gibt diese ihrerseits der Wirtschaft vor (beispielsweise welche sektoralen Proportionen)?

Strukturelle Determinanten:

Einerseits darf es keinen Pluralismus der Macht und mithin keine dezentralen Strukturen geben. Entscheidungsbefugnisse liegen ausschließlich in zentraler Hand. »Ini-

23 Nach Checinski (vgl. FN 22) werden die sowjetische Rüstungsindustrie und die von ihm so bezeichnete »Grundindustrie«, also Schwerindustrie, Maschinenbau, Instrumentenbau, elektronische Industrie, Metallurgie und Chemieindustrie, »unter dem Gesichtspunkt der Vergrößerung und Verstärkung des Militärpotentials« gegenüber Infrastrukturaufgaben, Teilen des Transportwesens und der Konsumgütererzeugung aufs Äußerste bevorzugt.

24 Vgl. hierzu auch das in *Allocation of Resources*... Washington 1982 (vgl.FN 13), auf S. 27 abgedruckte Zitat, das hier in der englischen Übersetzung wiedergegeben werden soll. Es stammt aus einer Veröffentlichung des an der Lenin-Militärakademie tätigen Doktors der Wirtschaftswissenschaften und Offiziers der Politischen Hauptverwaltung des Verteidigungsministeriums A. I. Pozharov (engl. Schreibweise), *Die ökonomischen Grundlagen der Verteidigungsmacht des sozialistischen Staates*, Moskau 1981, S. 116: »It ist impossible to allow, on the one hand, a reduction of military-economic might, for in this case the defense capability of the country would be threatened: on the other hand, an excessive increase in military-economic might can not be allowed because in the final analysis this could slow the development of the very foundation of military power – the economy – and do irreparable harm to defense capability.«

tiativen« kommen von oben, sind verordnet. Andererseits wird es auf entsprechend schmalen Fundamenten der Verantwortlichkeit (bzw. Mitwirkung) in sich stabile Herrschaftsverhältnisse kaum geben können.

Welchen Ausweg aus diesem Dilemma beschreitet bzw. verkörpert das Sowjetsystem?

Alle Macht ist konzentriert in zentralen Führungsorganen. Überzentralisierung bedingt jedoch auf Dauer eine Labilisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse, da nur wenige den Entscheidungsprozeß in Eigenverantwortung bzw. Eigeninitiative mittragen und diese Entscheidungsträger in ihren Positionen in der Zentralbürokratie und den Machtapparaten fern der Ausführungsebene von Handlungsanordnungen stehen. Da hiermit das Grunddilemma der Zentralverwaltungswirtschaft angesprochen ist, bleibt zu fragen, wie bei Fortbestand des unaufgebbaren politischen Zentralismus dennoch ein ökonomisch-sozialer Mindestkonsens, sprich: eine tragfähige Regimebasis, erreicht werden kann?

Eine demokratische Reform verbietet sich, da sie eine Relativierung und Einschränkung der Rolle bzw. Vorherrschaft der Partei brächte. Technokratische Reformansätze, die zur wirtschaftlichen Effizienzsteigerung eine Delegierung bzw. »Entbürokratisierung« von Wirtschaftsentscheidungen vorsahen, wurden von den Gegnern jeder Dezentralisierungstendenz stets zu Fall bzw. um ihre mögliche Wirkung gebracht. Typisch ist hier das Schicksal der nachstalinischen Liberalisierungsbestrebungen (»Libermansche Reformen«), die übrigens entgegen verbreiteter Ansicht nicht den befehlswirtschaftlichen Charakter der Sowjetwirtschaft aufheben, vielmehr deren Befehlsstruktur modernisieren sollten.

Durch den damals unternommenen Versuch der Ausrichtung betrieblicher Abläufe am Rentabilitätskriterium (statt einer Unzahl oft widersprechender Einzelkennziffern), wodurch zwangsläufig Vollmachten auf die Betriebe übergehen mußten, wäre in Gestalt dieser Aufwertung dezentraler Stellen eine Verbreiterung der operativen und politisch-sozialen Basis des Systems eingetreten. Doch die eingeleitete Reform kam über erste Schritte nicht hinaus; mit anderen Worten: Reformmaßnahmen, wenngleich sie das Anliegen teilweise auch höchster Instanzen waren[25], erwiesen sich als entweder undurchführbar oder wurden entscheidend verwässert.

So stellt sich denn erneut die Frage, wie ein hinlänglich breiter Konsens und damit eine Verlaß bietende politisch-soziale Basis im Bereich der wirtschaftlichen Substrukturen des Staates sichergestellt werden kann.

Zur Konsenssicherung läge es nahe, wohlfahrtsökonomische Ziele in der Wirt-

25 Erwähnung verdienen hier nicht zuletzt der 1980 aus seinem Amt geschiedene und kurz darauf verstorbene Ministerpräsident Kossygin sowie – mit Abstand – der seiner Ämter 1977 enthobene, Anfang 1983 verstorbene, frühere Staatspräsident Podgorny. Eine Bereitschaft wenn nicht zu reformerischen so doch zu pragmatischen Maßnahmen bestand bei beiden im Sinne stärker gesamtwirtschaftlicher Orientierungen. Um hinsichtlich dieser Aussage jedoch nicht mißverstanden zu werden, sei hier eine Notiz Kissingers zustimmend zitiert: »Unsere Experten hielten Kossygin für liberaler als Breschnew. Nach meinen persönlichen Erfahrungen mit ihm war das ein sehr oberflächliches Urteil. Als Premierminister führte er die täglichen Regierungsgeschäfte – außerhalb des Sicherheitsbereichs und der Außenpolitik. Das führte zwangsläufig zu einem gewissen Pragmatismus. Offensichtlich faszinierte ihn die westliche Technologie . . . Doch außerhalb des Gebiets der Wirtschaft, z. B. in außenpolitischen Fragen, erschien mir Kossygin durchaus orthodox, wenn nicht sogar starr und unbeweglich. Ich hatte fast den Eindruck, daß er seinen Pragmatismus auf wirtschaftlichem Gebiet mit der strengen Befolgung ideologischer Grundsätze in allen anderen Fragen kompensierte« (*Memoiren* 68–73 S. 1287, München 1979).

schaftsplanung verstärkt zu berücksichtigen. Als entsprechender Schritt war in der Tat in Teilaspekten der 1971 beschlossene Fünfjahrplan angelegt. Gesetzeskraft erlangten damals Plandaten, die erstmals in der sowjetischen Geschichte höhere Wachstumsraten für die sogenannte »Abteilung B« (»Konsumptionsmittel«) als für die »Abteilung A« (»Produktionsmittel«) vorsahen. Entgegen den Planzahlen – und im Widerspruch zu den Versprechungen der Vergangenheit, den westlichen Lebensstandard einholen und überholen zu wollen – bewahrten jedoch während der genannten Planperiode wie auch während der nachfolgenden Jahre die »Produktionsmittel«, besonders die Industrien mit Rüstungsbezug, ihren traditionellen Wachstumsvorsprung.

Für den Sowjetbürger erhebt sich die Frage, ob die chronische Vorrangstellung der »Abteilung A« und hierbei besonders die Privilegierung der Schwerindustrie und Rüstungsproduktion durchbrochen werden kann. Tatsächlich steht der Sowjetunion angesichts wachsender Versorgungsschwierigkeiten fast im gesamten Ostblock in Beantwortung dieser Frage ein erneuter Test unmittelbar ins Haus!

Für 1983 ist beabsichtigt, die Produktion der »Abteilung A« um 3,1 %, die der »Abteilung B« jedoch um 3,5 % wachsen zu lassen[26]. Zwar ist damit noch kein Wachstumsvorsprung der verbraucherbezogenen Produktion gegenüber der schwerindustriellen und Rüstungsproduktion definiert, da letztere innerhalb der »Abteilung A« überdurchschnittliche Zuwachsraten verzeichnet; die relative Besserstellung der Konsumproduktion ginge – paradoxerweise – innerhalb der »Abteilung A« mehr zu Lasten von Sektoren der Investitionsgütererzeugung, des Anlagen- und Industriebaus bzw. der allgemeinen industriellen Infrastruktur. Die Absicht zur Verschiebung der Wachstumsrelationen zwischen den »Abteilungen« impliziert jedoch für die Zeit ab Mitte der achtziger Jahre Einschränkungen auch für die Rüstungswirtschaft, Schwerindustrie und deren mächtige Bürokratie[27].

Würde ein Wachstumsvorrang der »Abteilung B« etabliert, so hätte das für den Wirtschaftsmechanismus auch strukturelle Konsequenzen; denn eine verbraucherbe-

26 Für 1981 waren Wachstumsraten von 4,1 % für Abteilung A und 4,2 % für Abteilung B vorgesehen. War dieser Zielsetzung schon kein Erfolg beschieden, so etablierte die Jahresplanung 1982 bereits wieder den umgekehrten, traditionellen Vorrang (mit zwei Prozentpunkten, also in doppelter Höhe). Im Fünfjahrplan 1981 war noch ein Wachstum im Durchschnitt der Jahre 1982 bis 85 von 5,1–5,5 % für die »Konsumptionsmittel« gegenüber 4,9–5,3 % für die Produktionsmittel verfügt worden. Mit den seit dem Machtantritt Andropows gesetzten Werten hofft man, den ursprünglichen Zielen doch noch nahezukommen.

27 Neben dem Verteidigungsministerium ist eine zweistellige Zahl von Ministerien ausschließlich oder überwiegend für die Produktion von Rüstungsgütern zuständig; so verbirgt sich hinter dem Ministerium für Allgemeinen Maschinenbau die sowjetische Raketenproduktion, hinter dem für Mittleren Maschinenbau u. a. die Produktion von Sprengköpfen und hinter dem für Maschinenbau die Fertigung wichtiger Komponenten für die Raketenwaffe sowie die militärische Nutzung des Weltraums. Außer in den Rüstungsministerien wird auch im Zuständigkeitsbereich einer Vielzahl weiterer (Wirtschafts-)Ministerien in nicht geringem Maß militärbezogen produziert. Koordiniert wird die Rüstungsproduktion durch die sogenannte »Militärindustrielle Kommission«. Eine spezielle Abteilung der sowjetischen Obersten Planbehörde (der die gesamtwirtschaftliche Planung obliegt) stellt sicher, daß die Wirtschafts- auf die Rüstungsplanung abgestimmt ist. Ein entsprechendes rüstungs- und wirtschaftskoordinierendes Organ besteht seitens der Warschauer-Pakt-Länder auch im Rahmen des RGW (Comecon). Das sowjetische Übergewicht ist dabei selbstverständlich sichergestellt (vgl. Checinski, a.a.O., S. 27). Politisch gelenkt wird der »militärbürokratische Komplex« (die rüstungsministerielle Verwaltungs- und Planbürokratie) durch den »Verteidigungsrat«, dem die wichtigsten Politbüromitglieder (unter Vorsitz des Generalsekretärs) angehören.

zogene Produktion steht im Widerspruch zur kommandierten. Weniger noch als die Grundindustrien eignet sich »Abteilung B« für uneingeschränkten Dirigismus bzw. bürokratisch-direktive Verwaltung. Vor dem Hintergrund der landwirtschaftlichen Misere erwägt man derzeit sogar eine Stärkung der rechtlichen Stellung privater Hauswirtschaften. Wirkliche Stärkung der Produktion für den Bevölkerungs- bzw. Volkswirtschaftsbedarf erfordert zumindest Elemente einer Reform. Einem Umdenken in dieser Richtung sind jedoch die angesprochenen engen Grenzen gezogen. Verallgemeinert ausgedrückt: Die notorische bisherige Abteilungsrangfolge ergibt sich indirekt auch aus der Unwirtschaftlichkeit staatswirtschaftlicher (etatistischer) Produktionsweise.

»Wirtschaftlicher« ist es für die Sowjetunion, Versorgungsgüter zu importieren und durch den Export von Gütern der »Abteilung A« zu finanzieren. Das gilt gleichermaßen im Handel mit den »kapitalistischen«, kommunistischen und unterentwickelten Ländern. Vergröbert dargestellt: Der Ausfuhr von Rüstungsgütern und Energieträgern (als den Hauptdevisenquellen) sowie von Schwerindustrieanlagen (beispielsweise in strategisch bedeutsame Entwicklungsländer[28]) steht die Einfuhr von (kurz- und langlebigen) Verbrauchs- und (technologisch hochwertigen sowie auch einfachen) Investitionsgütern gegenüber[29]. Allerdings kann mit dieser Außenhandelsstruktur der Zurücksetzung und Unwirtschaftlichkeit der verbraucherbezogenen Sektoren nur sehr begrenzt begegnet werden. Verbesserte Eigenversorgung würde aber die Ermöglichung effektiverer Produktionsformen und deutlich veränderte Wachstumsrelationen zwischen den »Abteilungen« voraussetzen.

Erfolgreiches Wirtschaften verlangt »Verbrauchernähe«, das Plebiszit des Bürgers als betroffenem Endabnehmer, verlangt Marktelemente. Auch für ein individuelleres, weniger getyptes öffentliches Leistungsangebot wäre der Einbau von Regulativen im Sinne vermehrter sozialer Einflußmöglichkeit Vorbedingung. Nur so können Produktions- und Dienstleistungskapazitäten wirkungsvoll und zügig zur Anpassung an wechselnde, sich entwickelnde Bedürfnisse veranlaßt werden, nur so eine sich differenzierende Nachfrage durch eine »in Fühlung bleibende«, zunehmend spezialisierte Produktion befriedigt werden. Ein qualitativ verbessertes und erweitertes Angebot an Verbrauchsgütern und Sozialleistungen bedürfte, kurz gesagt, flexibler, dezentraler Strukturen: mit anderen Worten: in der dem Sowjetvolk verheißenden Wohlfahrtsökonomie wären die Gewichte nicht wenig und vielleicht entscheidend zuungunsten der Zentralbürokratie verlagert.

Konsumplanung »am grünen Tisch der Moskauer Zentrale« wäre vermutlich auf Rahmenplanung und weniger auf direktive, als auf flankierende Maßnahmen beschränkt. Der Verteilungskampf würde statt durch bürokratische Prozeduren und den Parteiapparat durch breitere Kräfte in Wirtschaft und Gesellschaft bestimmt. Einer entsprechenden Entwicklung widersetzen sich begreiflicherweise schon im Ansatz die etablierten Kräfte.

Es beugen ihr diejenigen Kräfte und Wirtschaftssektoren vor – wie die Rüstungs-

28 Z. B. komplette Stahlwerke an die Nachbarn Indien und Iran. (Während die Wirtschaftshilfe des Ostblocks an die Dritte Welt einen Bruchteil der westlichen und selbst nur der amerikanischen ausmacht, übertrifft der sowjetische Rüstungsexport den der USA mengenmäßig bereits seit langem und mit Beginn der achtziger Jahre sogar auch dem wertmäßigen Vergleich nach).

29 In starkem Maß auch aus den industriell entwickeltsten Ländern im sowjetischen Hegemoniebereich, z. B. dem anderen Teil Deutschlands und der CSSR.

und Grundindustrie –, die ihren dominierenden Einfluß dem Vorhandensein der Zentralbürokratie verdanken. Eine Hebung des Lebensstandards (durch Stärkung der »Abteilung B«) darf aus ihrer Interessensicht nur erfolgen, insoweit der Primat bürokratischer Apparate nicht tangiert ist. Um also das Konsumniveau anheben zu können – und sei es nur als Hebel zum Zwecke sozialer Befriedung und Pazifierung – müssen zur Wahrung ihres Vorsprungs auch jene Wirtschaftssektoren weiter anwachsen, die der Verbraucherindustrie die Ressourcen entziehen, aber eine Bestandsgewähr für den Zentralismus bieten. Für das weltweite Interesse an Abrüstung und eine friedenspolitisch ambitionierte Diplomatie, sei sie konservativ oder sozialdemokratisch getragen, ergibt sich folglich ein schwer überwindliches, stärker als bisher zu kalkulierendes Systemhindernis.

Der vorgetragene Gedanke kann gerafft auch wie folgt erläutert werden: Parteispitze und Zentralbürokratie bedürfen eines »korrespondierenden« Gesellschaftsgefüges, insbesondere auch der Abstützung durch die wirtschaftlichen Mechanismen. Es ist zu fragen, inwieweit die bisherigen »Abteilungs«-Proportionen (Raketen statt Bedarfsgüter) für die Mechanik des Systems unverzichtbar sind.

Die Wirtschaftsverwaltung macht den Hauptteil der Regierungsgeschäfte eines Landes aus, in dem der Staat Alleinunternehmer ist. Schon vom Umfang der Aktivitäten und vom personellen Gewicht der Wirtschaftsbürokratie muß ein hoher Einfluß auf die Politik ausgehen. Er ergibt sich zudem materiell über die gesamtwirtschaftliche Bilanz – bzw. die vielen einzelbetrieblichen »Abschlüsse«.

Jeder Administrator und Betriebsleiter, wie linientreu er auch sein mag, hat, ohne dies überbewerten zu wollen, aus der jeweiligen Aufgabenstellung entspringende Interessen. Die Herstellung eines Sachgegenstands, beispielsweise eines Gebrauchsguts, ist ein zumindest teilweise systemneutraler Akt.

Vermehrte Entscheidungen »vor Ort«, wie sie besonders die Produktion für den Bedarf nötig hat, würde das Regime der Funktionäre zurückdrängen und das bisher selbstverständliche, von Zentralinstanzen durchgesetzte (und auch nur von ihnen durchsetzbare) Privileg des schwerindustriellen und Rüstungsbereichs mehr und mehr in Frage stellen. Im Umkehrschluß läßt sich sagen, daß diese Sektoren, um sich als Stützen des Zentralismus auswirken zu können, einflußreich und folglich groß bleiben müssen. Eine binnenwirtschaftliche Orientierung in Richtung auf mehr und auf allgemeine Wohlfahrt, die Entkrampfung der Kreml-Diplomatie in Richtung auf Gleichgewichts- statt Vormachtpolitik, kann somit realistischerweise nur als Ergebnis »geschichtlicher Sprünge« erwartet werden, nicht dagegen als Folge sozusagen übereinstimmender Absichten im Kreml bzw. vorsätzlicher Politik, die nur durch (angebliches) westliches Überlegenheitsstreben durchkreuzt werde.

Zum Erhalt des Systems müssen Partei, Militär und Wirtschaftsbürokratie gegen Versuche gesellschaftlicher Artikulation zusammenstehen[30]. Polen ist der sichtbare

30 Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft ist nicht im Sinne einer Wechselbeziehung organisiert. Im Sowjetstaat ist »Gesellschaft« gleichsam zum Verschwinden gebracht. Statt des gesellschaftlichen Moments entfalten sich ausschließlich Staatsmacht bzw. – im Medium der Ideologie – grenzenloser Staatskult. Die sowjetische Entwicklung lief somit einer demokratischen Entwicklung (statt Beherrschung: »Herrschaft des Volkes«) zuwider. Spricht man der »Sowjetgesellschaft« in diesem Sinne die Eigenschaft »sozialistisch« ab, so könnte man dennoch der Ansicht sein, daß sie dem Gleichheitspostulat als Kernstück sozialistischer (vorgeblicher) Zielsetzung insofern nähergerückt sei, als sie das Privateigentum in ihr, also privatwirtschaftliche Verfügung von Menschen über Menschen, abgeschafft hat und folglich den Rahmen für eine freiheitliche sozialistische Entwicklung geschaffen habe. Wie die

Beweis[31], die Sowjetunion der typischere, wenn auch verdeckte Fall. Zwar kann sich die Partei Lenins einer weitergehenden militärischen Vereinnahmung z. Z. noch über die Führerschaft des KGB entziehen, wie der Aufstieg Andropows (und anderer) zeigt[32]. Aber kann sie auch den rüstungsbürokratischen Zugriff auf das Sozialprodukt begrenzen, Rüstungsbegrenzungen oder gar -reduzierungen nach innen durchsetzen, in Genf ernsthaft verhandeln?

Geschichte aber zeigt, wurde die Abschaffung der privatwirtschaftlichen Ordnung mit der Unterwerfung der Gesellschaft unter einen »verselbständigten« Staatsbürokratismus erkauft. Das Resultat war die totalitäre Unterdrückung gesellschaftlicher Artikulation. Diesen Punkt berührt Solschenizyn, wenn er sagt, daß ein in Jahrzehnten zum Schweigen gebrachtes Volk ebenso nur in Jahrzehnten die Sprache, also seine Mündigkeit bzw. Fähigkeit zu demokratischer Selbstverantwortung wiedererlange. Zum Vergleich ist in »bürgerlichen« Gesellschaften neben staatlicher auch gesellschaftliche Macht und Initiative lebendig. Letztere sind im staatlichen Entscheidungshandeln spürbar relevant, wenn auch nicht in jedem Falle maßgeblich. Der Konzeption und Organisation nach interagiert der »bürgerliche« – parlamentarische – Staat mit den gesellschaftlichen Gruppierungen und Kräften, etwa den Gewerkschaften und Wirtschaftsvereinigungen wie den in Selbstverwaltung geführten oder privaten Einrichtungen, während im Sowjetsystem öffentlich wie privat einseitig auf staatliche Direktion reagiert werden muß. Verfügung über Menschen erfolgt nun gewissermaßen »staatlich privatisiert«, denn der Staat, wie Bahro es bildlich ausdrückt, »tritt als absoluter Arbeitsherr der Gesellschaft auf«. In dem Maße, wie gesellschaftliche Praxis im Sowjetsystem auf staatliche reduziert ist, ein Zustand pluraler institutioneller und sozialer Machtverteilung abgeschafft und autonome Organisations- und damit Machtbildung ausgeschlossen ist, ergibt sich in historisch langfristiger Perspektive als Folge der einseitigen Verlagerung der Macht ein labiler Zustand, dessen Absicherung einen beständigen Ausbau der in der Monopolstellung des Staates liegenden »Allmacht« erfordert und als hervorstechendstes Merkmal einen alle Lebensbereiche erfassenden, die gesellschaftliche Entwicklung lähmenden Bürokratismus hervorruft. Bürokratismus und gesellschaftlicher Immobilismus sind nach dieser Deutung keine korrigierbare Fehlentwicklung, sondern verdanken sich der systemtypischen herrschaftsbestimmten etatistischen Entwicklungslogik.

31 Vgl. die Ausführungen des Vorsitzenden des Polnischen Journalistenverbandes bis zu dessen Auflösung im Frühjahr 1982, St. Bratkowski, in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 13. Dezember 1982, S. 10: »Wir haben es weiterhin mit einer geteilten Nation zu tun, mit einem eigentümlichen ›kalten Bürgerkrieg‹ zwischen dem Machtapparat und der Gesellschaft. Auf der einen Seite: Acht bis zehn Prozent der Einwohner mit einer erdrückenden Übermacht der Streitkräfte, der Polizei und der Geheimdienste; einer organisatorischen, technischen und finanziellen Übermacht. Es sind dies die Angestellten des Machtapparats, ihre Familien und die Pensionäre des Systems; eine eher uneinheitliche Gruppe – trotz vorübergehender Einhelligkeit in dem Gefühl der Bedrohung. Als Hauptnutznießer des Staatsstreichs erwies sich – welch eine Paradoxie! – die Wirtschaftsbürokratie. Im Ernst: Eine eventuelle Verständigung des Machtapparats mit der Gesellschaft würde den Status des Parteiapparats, der Verwaltung, des Militärs und der Polizei nicht berühren. Sie würde allerdings einige tausend (bis zu einer halben Million) Familien der Wirtschaftsbürokratie treffen; jene Beamtenschicht, die von Polens Wirtschaft lebt, ihr Einkommen selbst festlegt und die Inflation von zweihundert und -zig Milliarden Zloty Geldüberhang produziert. Das Militär ist zu schwach, um den Krebsherd zu beseitigen, weil die Beamtenschicht fest in anderen Pfeilern des Machtapparats verankert ist. Ohne den Druck der Arbeiter und ohne gesellschaftliche Unterstützung ist eine wirkliche Wirtschaftsreform unmöglich. Doch das Militär führte seinen Schlag gerade gegen die Bestrebungen der Arbeiter und der Gesellschaft insgesamt. Die Regierungsmannschaft glaubt offenbar, sie führe eine Reform durch. Tatsächlich geht jeder geringste Vorstoß in dieser Richtung in ohnmächtige Leere und wird durchkreuzt durch gegenläufige Ausführungs-Entscheidungen der Bürokratie.«

32 Zu erwähnen sind die Ernennungen des ehemaligen Geheimdienstchefs der Aserbeidschanischen Republik, Gaidar Alijew, zum Mitglied des Politbüros und Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten sowie des Andropow-Nachfolgers als KGB-Chef, Vitali Fedortschuk, zum Innenminister. Weitere Gefolgsleute rückten in jüngster Zeit vor.

Bei aller Konkurrenz im Apparat bleiben dessen Teile doch aufeinander verwiesen. Sollen die inneren Gleichgewichtsbedingungen des Apparats fortbestehen, wird es auch zukünftig zum Interessenausgleich mit den »rüstungsbefürwortenden Kräften« der Machtelite kommen müssen. Wie dringlich sich die Verbesserung der Wirtschaftslage dem neuen Parteichef auch darstellen mag: Den Rahmen für sein Handeln setzt der etatistische status quo und der diesen mittragende mächtige rüstungs- und militärbürokratische Komplex.

Vor diesem Hintergrund wären auch die Chancen einer Wirtschaftsreform nach dem ungarischen Modell, sollte eine solche intendiert werden, zu beurteilen. Die diese Variante auszeichnenden marktwirtschaftlichen Teilelemente erscheinen allerdings von vornherein nicht übertragbar, da die sowjetische Hegemonialstellung einen rüstungswirtschaftlichen Vorrang und entsprechend uneingeschränkten Verwaltungszentralismus erfordert. Auch der derzeitige Versuch Andropows einer Effektivierung der Wirtschaftsabläufe durch Disziplinierungsmaßnahmen kann die eingebauten Schwächen des sowjetischen Wirtschaftsmechanismus keinesfalls ausgleichen. Selbst der Ausbau des sogenannten »agroindustriellen Komplexes« (gegenüber dem militärindustriellen Komplex) im Rahmen des – noch zu Lebzeiten Breschnews ausgerufenen – »Lebensmittelprogramms« wird dem Versorgungsmißstand nicht entscheidend abhelfen können; denn dieser ist nicht allein durch Investitionen, also quantitativen Mitteleinsatz, zu beheben, sondern erst in der Verbindung verstärkter Investitionstätigkeit mit einer gestärkten Stellung der abnehmenden Seite bzw. von dort kommenden qualitativen Impulsen. Beispiel: Benötigt werden nicht in erster Linie mehr, sondern funktionierende Traktoren. Der sowjetische »Rüstungsmarkt«, an dem nicht die anbietende Industrie, sondern der abnehmende Großkunde in seiner beherrschenden und auch politisch sowie betriebsorganisatorisch flankierten Stellung die Maßstäbe setzt, illustriert diese These. Da im Gegensatz zu den übrigen Wirtschaftsbereichen kein »Anbietermarkt« besteht, ist die Produktion hochwertig.

Folgerungen für die westliche Politik

Es sind die inneren Verhältnisse des Sowjetstaats, die einer Abrüstungsübereinkunft im Weg stehen. Westliche Abrüstungsbereitschaft – sie ist im Ansatz durch amerikanische Vorstöße[33] und Vorleistungen[34] substantiiert worden – wird ihrem »letzten Test« entgehen müssen, solange die sowjetische Seite sich dem Selbstlauf hausgemachter Rüstungsdynamik überläßt. Daß es sich hier um einen inneren Systemvorgang handelt, verurteilt die westliche Politik jedoch ebensowenig zur Tatenlosigkeit wie zum »Interessenausverkauf«.

33 Der Anstoß zu SALT-I ging von amerikanischer Seite aus. Um ein Zustandekommen des SALT-I-Abkommens zu erreichen, wurden der sowjetischen Seite sogar gewichtige Vorteile eingeräumt. Eine Fortschreibung dieser Vorteile nahm man amerikanischerseits für die Aushandlung des SALT-II-Vertrags in Kauf. Vor Abschluß dieses Vertrags (1979) machte die Regierung Carter 1977 den Vorschlag zu drastischen Reduzierungen im Bereich strategischer Systeme. Diesen Ansatz nahm die Reagan-Administration mit ihren Vorschlägen im Rahmen der START-Verhandlungen wieder auf. Zu erwähnen ist auch die auf Mittelstrekkensysteme bezogene »Null-Lösung«.

34 Hinzuweisen ist beispielsweise auf den konstanten Rückgang der amerikanischen Verteidigungsausgaben, bis in der Mitte der siebziger Jahre die in die Entspannung gesetzten Hoffnungen geschwunden waren. Zu nennen sind ferner die Absetzung oder der Aufschub von Rüstungsprogrammen (beim B-1-Bomber bzw. den cruise missiles) selbst nachdem der Entspannungsprozeß durch sowjetisches Vorrüstungs- und Risikoverhalten ausgehöhlt worden war.

Die etatistischen Verhältnisse setzen der Entspannung Grenzen. Wo die Staatsmacht gesellschaftlich erwünschte Reform blockiert, das Parteimonopol über den Staat den Interessenausgleich in der Gesellschaft und damit innere Entspannung nicht zuläßt, wird auch nach außen »Entspannung« allein taktisch und restriktiv eingesetzt werden. Westliches Entspannungsbemühen muß vor diesem Hintergrund, um weder zu erlahmen noch zwischen Anspruch und Wirklichkeit orientierungslos zu werden, von nüchternen Haltungen bzw. realistischen Konzepten ausgehen.

Wirtschaftsbeziehungen machen hier keine Ausnahme; denn auch sie folgen – in östlicher Sicht – der skizzierten Linie: Der Intention nach schlagen sie keine Brücke der Verständigung, sondern sollen systembedingte Lücken schließen. Substantielles Entgegenkommen ist somit nicht zu erwarten; begrenzte Zugeständnisse in Abhängigkeit vom Bedeutungsgrad des Handels für die Gegenseite allerdings können und müssen erstritten werden.

Bedrohlich ist nicht ein hohes Maß an Wirtschaftsbeziehungen und wechselseitiger Angewiesenheit. Auch ein großes Osthandelsvolumen ist für die westliche Sicherheit dann unproblematisch, wenn parallel dazu die eigene Verteidigungsfähigkeit außer Frage steht und der Wille zur Selbstbehauptung als freiheitliches Gemeinwesen lebendig ist. Mit anderen Worten, Zusammenarbeit (Entgegenkommen) erscheint gerade unter der Voraussetzung ausreichender Sicherheit (Verteidigungskraft) möglich.

Utopisch begründeten Forderungen nach Abrüstung ist Realpolitik »zur Seite zu stellen«, ungeduldigem Verlangen nach notfalls auch einseitiger Abrüstung das Konzept gleicher Sicherheit; gerade Friedensprogrammatiken kann der Bezug zur Realität – Teil davon ist der beschriebene sowjetische Rüstungszwang – nicht erspart werden.

Wie es einerseits die verbindende Wirkung des Osthandels anzuerkennen gilt, so — angesichts der Stellung »rüstungsbefürwortender Kräfte« im Kreml, des »verteidigungsbürokratischen Komplexes« im wirtschaftsbürokratischen Prozeß — andererseits aber auch den Umstand, daß es gleichsam »unpolitische«, militärisch-irrelevante Warenlieferungen an den Osten nicht gibt – mindestens entlasten sie die so hochgradig rüstungsverpflichtete »Sowjetökonomie«[35].

Unverzichtbar ist der Ausbau der Beziehungen, unverzichtbar dabei jedoch auch die Kontrolle des Technologietransfers sowie staatliche Abstinenz – und bei Ausnahmen von der gebotenen Regel: möglichste Zurückhaltung – bei der Kreditabsicherung[36].

35 Vgl. u. a. die Mitteilung der *Welt am Sonntag* vom 23. Januar 1983, S. 7: »Heute stammen nach Erkenntnissen westlicher Geheimdienste bereits rund 15 Prozent der bei der sowjetischen Rüstung verwendeten westlichen Technologie aus dem legalen Import oder Nachbau ziviler Industrie-Güter (70 Prozent kommen aus Spionage-Erkenntnissen, 15 Prozent aus illegalen Importen über Drittländer). Allein an einem Ort nordwestlich von Moskau seien 20 000 Experten damit beschäftigt, legal eingeführte westliche Produkte auf Details zu untersuchen, die für die sowjetische Rüstung brauchbar sind.«

36 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. Dezember 1982: »Die Kredit- und Handelspolitik des Westens gehört neben den Problemen der eigenen Energie- und Nahrungsmittelversorgung zu den meistdiskutierten Themen bei den höchsten Instanzen im Wirtschaftsapparat des Ostblocks. . . . selbst der einfache Gulaschkommunismus als Kennzeichen eines gewissen Versorgungsniveaus ist heute – wenn man die Rüstungsaufgaben nicht kürzt – für die Bevölkerung ohne kräftige westliche Hilfe nicht mehr aufrechtzuerhalten . . . Den größten Nutzen aus den Westkrediten zieht die Sowjetunion. Rein finanziell gesehen, sind diese Kredite für die kleinen Ostblockländer zum Teil nur durchlaufende Posten in Richtung Sowjetunion. Der Grund sind die steigenden finanziellen Verpflichtungen für sowjetische Rohstofflieferungen. Mit der Kredithilfe stopfen diese Länder die Löcher im verfügbaren Inlandsprodukt,

Entspannung ist nur im Wege eines »do ut des« erreichbar. Abrüstung ist darüber hinaus in sich ein Vorgang des »(Weg-)Gebens, damit auch die andere Seite (weg-) gibt«[37]. Eine Verhandlungspraxis des »do ut des« ist nicht deshalb weniger erforderlich, weil der Osten – Leninschem Prinzip folgend – Vertragsklauseln, Rechts- und Wertbegriffe manipulativ-taktisch einsetzt bzw. willkürlich nach Gesichtspunkten politischer Opportunität auslegt[38]. Vielmehr wird auch deswegen der Verfolg und die strikte Beachtung eines Gleichgewichts von Leistung und Gegenleistung, wie schwierig im komplexen Zusammenhang eine Gleichgewichtsbestimmung auch sein mag, zur Maßgabe gutberatener Rüstungskontroll- und Ostpolitik schlechthin. Das jüngste sowjetische »Zugeständnis«, gegenüber null amerikanischen Pershings und Cruise missiles nur noch ca. 150 SS-20 – was über 1000 treffgenauen Nukleargefechtsköpfen entspricht, da jede »SS-20« drei Gefechtsköpfe hat und jedes Startsystem mehrfach nachladbar ist; es ist von zwei bis drei SS-20 pro Startsystem (fahrbar) auszugehen[39] – stationieren zu wollen, erfüllt nicht das Erfordernis der Gleichgewichtigkeit als Rahmenkriterium der Entspannung. Den Anstoß zum Nachdenken darüber hinter den Kremlmauern kann – wegen der dargestellten Systemzwänge – allenfalls westliche Festigkeit geben.

Zusammenfassung

Kann der östlichen Vormacht Abrüstungsbereitschaft unterstellt werden? Wie kann westliches Verhalten sie hervorrufen oder fördern? Eine systematische, verantwortliche Erörterung der zweiten Frage verlangt zunächst eine Beantwortung der ersteren. Eine Betrachtung der politisch-strukturellen Faktoren auf sowjetischer Seite verdeutlicht die Schwierigkeiten, ihr gegenüber Abrüstungsschritte durchzusetzen. Um den-

die der immer größere Transfer des Sozialprodukts in die Sowjetunion verursacht. Dies ist mit ein Grund, warum die Sowjets am »›vernünftigen‹ Schuldenmachen ihrer Satelliten im Westen nichts auszusetzen haben. Die polnischen Ereignisse brachten ein jähes Erwachen aus einem schönen Kredittraum der siebziger Jahre. Nicht die freien Gewerkschaften, sondern die Frage nach der Kreditwürdigkeit sozialistischer Länder (und dem angeblichen Kreditschirm der Sowjetunion) mit den schwerwiegenden Folgen eines möglichen Zudrehens des Kredithahns hat die Wirtschaftspolitiker um den Schlaf gebracht.«

37 Vgl. die Bemerkungen Henry Kissingers zum Verhalten kommunistischer Verhandlungspartner, »Eine Anleitung für den Umgang mit den neuen Herren im Kreml« in: *Welt am Sonntag* vom 28. November 1982 und »Wir sind am Zug« in: *Welt am Sonntag* vom 5. Dezember 1982, S. 10: »... Konkrete Vorschläge verstehen sie immer als eine Sache des Gegengeschäfts ... Die sowjetische Aufrüstung wohnt dem System inne, wenn auch nur als Ergebnis interner Machtkämpfe. Wenn der Westen dem nicht begegnet, wird diese militärische Aufrüstung unweigerlich die Versuchung zur Erpressung fördern. Denn die kommunistische Ideologie hat keinen vernünftigen Grund, ein Machtverhältnis nicht zu den eigenen Gunsten auszubauen ... Die sowjetischen Führer werden nicht nolens volens strukturelle Reformen einleiten oder zu grundsätzlichen Verhandlungen bereit sein. Sie werden versuchen, den einfachen Weg einzuschlagen, der darin besteht, uns durch gesetzte Worte zu beruhigen und auf der anderen Seite aufzurüsten und den diplomatischen status quo zu erhalten ... Wenn der Westen uneinig und zerstritten auftritt, könnten sie sogar das militärische Abenteuer suchen, bevor sie zu Hause Reformen einleiten.«

38 Als Beispiel sei an die »Breschnew-Doktrin« erinnert. Vgl. dazu den Artikel von S. Kowaljow über »Souveränität und internationale Pflichten der sozialistischen Länder«. Die darin vorgetragene Argumentation sollte den sowjetischen Einmarsch in der CSSR nachträglich legitimieren. Abdruck bei Boris Meissner, *Die »Breschnew-Doktrin«*, Köln 1969, S. 64 f.

39 Vgl. die Darstellung von Lothar Rühl, »Zumutungen in Andropows Vorschlag. Die vernebelte Wirklichkeit der Raketenzahlen« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14. Januar 1983; Thomas Kielinger, »Mitzählen im Geiste Moskaus heißt doppelt zählen« in: *Die Welt* vom 14. Januar 1983.

noch Lösungswege aufzufinden, ist es unverzichtbar, als elementarem politischen Bezugspunkt der – oft mehr als Problem der Diplomatie verstandenen – Rüstungskontrollmaterie den innergesellschaftlichen Interessenkontext der Akteure ins Blickfeld zu rücken. Die sowjetische Seite drängt sich dabei angesichts ihres jedes Verteidigungserfordernis übersteigenden Rüstungsaufwuchses als Untersuchungsgegenstand auf.

Summary

Can the Soviet Union, whose influence in world affairs derives from military might rather than any other source of strength and whose internal (and bloc-) stability in no way less rests upon coercive instruments, afford to infringe on the role of the military? Can the Kremlin really be considered ready to take steps in disarmament? How can Western political incentive help to evoke or further Soviet acceptance of balanced arms control or reduction measures? To examine this an attempt is made at analysing inherent "mechanisms" of the Soviet system, that is, basic requirements of Kremlin-rule are being scrutinized with regard to possible room for diplomatic action promoting arms control and disarmament policy. Attention is drawn to the Soviet side in view of its military effort far exceeding defensive needs, thereby focussing on military-industrial and burocratic impact as a limiting factor to progress in arms reduction.

ZUR FUNKTION DES WAHL-SYSTEMS IM BRITISCHEN PARLAMENTARISMUS: ARGUMENTE UND INTERESSEN IN DER GROSSEN DEBATTE DES BRITISCHEN UNTERHAUSES 1917/1918

Von Hans Setzer

Einführung

In den sechziger Jahren, insbesondere zur Zeit der Großen Koalition 1966–1969, wurde in der Bundesrepublik in Wissenschaft und Praxis intensiv über die Auswirkungen debattiert, die eine Änderung des Wahlsystems auf das Parteiensystem haben könnte[1]. Am seriösesten unter den Bemühungen der Verfechter der Mehrheitswahl, die Politiker von der Notwendigkeit der Einführung eines »stabilitätsfördernden Wahlsystems« zu überzeugen, war 1965 ein Sammelband der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*[2]. Nach dem Vorbild der Wahlrechtskommission von 1954/55 wurde im Februar 1967 beim Bundesinnenminister ein Beirat für Fragen der Wahlrechtsreform eingesetzt[3]. Im Januar 1968 kam sein Bericht. Für Mehrheitswahl plädierten 6 von 7 Mitgliedern des Beirats. Aus der Einführung der Mehrheitswahl, wie es Bundeskanzler Kiesinger in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 für die übernächste Bundestagswahl angekündigt hatte, wurde dennoch nichts. Nachdem die Wahl von 1969 die sozialliberale Koalition Brandt/Scheel ermöglicht hatte, war auf seiten der SPD jegliches Interesse, der F.D.P. durch Abschaffung der

1 Zur Wahlsystemdiskussion in der Bundesrepublik siehe die ausgezeichnete Arbeit von Rüdiger Bredthauer, *Das Wahlsystem als Objekt von Politik und Wissenschaft. Die Wahlsystemdiskussion in der BRD 1967/68 als politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung* (Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2), Meisenheim am Glan 1973. Wichtige Beiträge stammten auch aus der Feder von Thomas von der Vring, *Reform oder Manipulation? Zur Diskussion eines neuen Wahlrechts,* Frankfurt am Main 1968 und Joachim Raschke, »Mehrheitswahlrecht – Mittel zur Demokratisierung oder Formierung der Gesellschaft« in: *Parlamentarismus ohne Transparenz (Kritik,* Bd. III), hrsg. von Winfried Steffani, Opladen 1971, S. 191–215.

2 Erwin Scheuch und Rudolf Wildenmann (H.), *Zur Soziologie der Wahl (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie,* Sonderheft 9/1965), Köln/Opladen 1965. Die Gegenposition vertrat damals u. a. Hartmut Jäckel, »Die Auswirkungen einer Wahlrechtsreform. Methodische Bemerkungen zur Analyse von Wahlsystemen und Wahlergebnissen« in: *Politische Vierteljahresschrift,* Jg. 7, S. 537–555 (1966, H. 4). Eine unmittelbare Replik darauf gaben Rudolf Wildenmann und Werner Kaltefleiter, »Voraussetzungen zur Erörterung der Auswirkungen von Wahlsystemen. Eine Entgegnung«, ebda., S. 556–573.

3 Mitglieder des Beirats waren die Professoren Theodor Eschenburg, Ulrich Scheuner, Günter Dürig, Thomas Ellwein, Wilhelm Hennis, Ferdinand A. Hermens, Erwin Kurt Scheuch.

Verhältniswahl den Einzug in den Bundestag zu verwehren, verschwunden[4]. Nur die Unionsparteien dachten noch an ein »Hinauskatapultieren« der dritten Kraft.

Der verstorbene Staatsrechtslehrer und Historiker Karl Loewenstein, überzeugter Verfechter des Zweiparteiensystems und hervorragender Kenner des englischen Wahlsystems, nannte den Ausgang der Bundestagswahl 1969 ein glückliches Resultat, weil der »Kelch einer Wahlreform zur Einführung der Mehrheitswahl am deutschen Volk einstweilen vorübergegangen ist«. Für ihn wäre die Verwirklichung der Wahlreform zu diesem Zeitpunkt eine »Doktor-Eisenbart-Kur« gewesen und »hätte die Herrschaft der Unionsparteien auf unabsehbare Zeit im politischen Prozeß verankert«[5].

Die Literatur zur Wahlsystemproblematik füllt Bibliotheken. Aus der Geschichte der Wahlreformen und der Wahlsystemdiskussionen läßt sich lernen: Wahlsystemfragen sind Herrschaftsfragen. Für die vehementesten Verfechter eines »mehrheitsbildenden Wahlsystems« war bekanntlich Verhältniswahl gleich Anarchie, Mehrheitswahl dagegen gleich Demokratie[6]. Diese Gleichsetzung von Wahlsystem und Herrschaftssystem wurde durch die Geschichte selbst ad absurdum geführt. Die Betrachtung der Wahlreformgeschichte in England lehrt weiterhin, daß das Wahlrecht dort in seiner allmählichen Ausweitung weder »gewährt«[7] wurde, noch von den herrschenden Parteien im Parlament als »Instrument zur Pazifizierung«[8] der »arbeitenden Klassen« genutzt werden konnte. Die wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklung und der Kampf der nicht mit Vorrechten Ausgestatteten (zuerst des Industrie-Bürgertums, dann der Industrie-Arbeiterschaft) hatten von den Privilegierten Zugeständnisse erzwungen. Bestimmten auch »Prinzipien der politischen Repräsentation« den Lauf der Wahlreformen mit? David Butler, einer der besten Kenner der englischen Wahlreformkämpfe, schrieb dazu: »Reform wurde immer ... von denen befürwortet, die von ihr direkt etwas zu erwarten hatten, oder aber von denen, die soziale Gärung befürchteten, wenn demokratische Forderungen nicht mit kleinen Gaben beschwichtigt wurden. Gewiß gab es einige Radikale, die von der Warte hoher Prinzipien aus für Reform stritten, aber im allgemeinen wurden Reformen nicht aus solchen Gründen verlangt. Nur in wenigen Reden wurde eine klare und folgerichtige Theorie der Repräsentation entwickelt ... Vieles in den Wahlreformen war unumstritten, aber es läßt sich nicht immer sagen, ob es daher rührte, daß die Grundsätze die dabei eine Rolle spielten, allgemein anerkannt oder allgemein ignoriert wurden.«[9]

4 Die Koalitionsvereinbarung vom Herbst 1966 zwischen CDU/CSU und SPD sah die grundgesetzliche Verankerung eines neuen Wahlrechts vor, das klare Mehrheiten bringen und einen institutionellen Zwang zur Beendigung von Koalitionen überhaupt schaffen sollte. So Bundeskanzler Kiesinger am 13. Dezember 1966 in seiner Regierungserklärung im Bundestag namens der Großen Koalition. Das Votum der Fraktionen und Parteien der Koalition war dazu allerdings nicht eingeholt worden, was es dem SPD-Bundesparteitag vom 17. bis 21. März 1968 in Nürnberg leicht machte, die Entscheidung auf die Zeit nach der Bundestagswahl 1969 zu verschieben.

5 Karl Loewenstein, »Das Schicksal der Wahlreform« in: *Zeitschrift für Politik*, Bd. XVI, S. 26 (1970, H. 1), und *ebda.*, S. 15.

6 Ferdinand A. Hermens, *Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl*, mit einem Vorwort von Alfred Weber und einer Einführung von Carl J. Friedrich, Köln und Opladen 1968 (Deutsch zuerst 1951, englisch zuerst 1941).

7 So kann man im Handbuch *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, hrsg. von Dolf Sternberger und Bernhard Vogel, Berlin 1969, passim., nachlesen.

8 Das meinte Raschke, aaO. (FN 1), S. 192.

9 David E. Butler, *The Electoral System in Britain since 1918*, 2. Ausg., Oxford 1963, S. 3.

Dies gilt nach Bredthauer auch für die Wahlreformversuche in der Bundesrepublik: Wahlsystemfragen wurden stets vom Gesichtspunkt ihrer Opportunität in der politischen Praxis aus betrachtet und die Argumentation bei der Abwägung der Vor- und Nachteile von Wahlsystemen[10] und deren Ausgestaltung fand ihre Gründe in der jeweils konkreten politischen Situation. Die Herausstellung der Wahlsysteme als »Repräsentationsprinzipien« und »Repräsentationsmodelle«[11] übersah die Orts- und Zeitgebundenheit von Prinzipien. So liege nach Nohlen der Entscheidung des Gesetzgebers für die Mehrheitswahl folgende »Zielvorstellung« zugrunde: parlamentarische Mehrheiten, Einparteienregierungen, Integration, Kontrolle mittels der Chance des Machtwechsels und Entscheidung für eine alternative Führungsmannschaft[12]. Zielvorstellungen dieser Art – ganz abgesehen von entgegengesetzten Auswirkungen ein und desselben Wahlsystems zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Ländern – existieren in den Köpfen von Gelehrten, tauchen sicherlich als Argument in Parlamentsdebatten auf; aber welchen Einfluß hatten solche »Zielvorstellungen« bei den parlamentarischen Abstimmungen, in denen es um Einführung, Beibehaltung, Modifizierung oder Abschaffung des »englischen Mehrheitswahlsystems« gegangen ist, im britischen Unterhaus selbst?

Mit dem folgenden Aufsatz will ich auf die Tatsache, daß die der Mehrheitswahl von ihren Anhängern zugedachten Eigenschaften heute ihre Wirkung versagen, nicht eingehen[13]. Mir geht es darum, die Wahlsystemproblematik in England im Lichte des Strebens sozialer Gruppen und Schichten, und als deren politischen Ausdruck der Parteien, nach Machterhaltung oder Machtbeteiligung zu zeigen. Dieses Streben erwies sich als stärkste Triebfeder für Reformen wie für deren Bekämpfung. Diese »Grundtatsache des politischen Lebens« ist im zeitgenössischen Kampfgetümmel der britischen Parteien um ein gerechtes, demokratisches Wahlsystem ebenso erkennbar wie bei allen vorangegangenen Wahlreformkämpfen. Seit ihrem (parlamentarischen) Niedergang in der Zeit zwischen den Weltkriegen kämpfen die britischen Liberalen gegen die relative Mehrheitswahl und für Verhältniswahl (in irgendeiner Form, bevorzugterweise für *single transferable vote)*. Durch die Abspaltung der »Sozialdemokraten« von der Arbeiterpartei im Frühjahr 1981 haben die Liberalen einen Partner im Kampf um *proportional representation* gewonnen; zusammen wollen sie die seit 1945 bestehende, stabile Machtbalance zwischen Konservativen und Arbeiterpartei kippen und ein neues Parteiensystem entstehen lassen. Das politische System Großbritanniens würde damit völlig umgekrempelt. Ein fundamentaler Wandel, ein Ausweg aus den Dauerkrisen eines »unregierbar gewordenen Englands« könnte, so glauben die Reformanhänger von heute, durch ein neues Wahlsystem möglich werden. Die Hoffnung, als Zünglein an der Waage diesen Wandel bewirken zu können, hat die Wahl vom 9. Juni 1983 (vorläufig) zunichte gemacht.

10 Ein gutes Beispiel für Großbritannien aus der jüngsten Zeit ist *The Report of the Hansard Society Commission on Electoral Reform*, London 1976; eines aus vergangenen Tagen Walter Bagehot, *The Englisch Constitution*, London 1867.

11 Wie bei Bernhard Vogel / Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze, *Wahlen in Deutschland. Theorie – Geschichte – Dokumente, 1848–1970*, Berlin/New York 1971, S. 28 f.

12 Ebda., S. 28.

13 Dies habe ich getan in »Zur Lage des parlamentarischen Systems in Großbritannien« in: *Frankfurter Hefte. Zeitschrift für Kultur und Politik*, 36. Jahrgang, S. 21–30 (H. 4, April 1981) und in »Parteiendemokratie im britischen System: Möglichkeiten und Grenzen« in: *Zeitschrift für Politik*, 29. Jg., S. 33–49 (1982, H. 1).

Andererseits plädierte erst kürzlich wieder Kaltefleiter, einer der letzten unentwegten Kämpfer für die relative Mehrheitswahl in der Bundesrepublik, in seiner Bewertung des Mißtrauensvotums vom Dezember 1982 und Analyse der Bundestagswahl vom 6. März 1983 (*aus politik und zeitgeschichte*, B. 14/83) für eine Wahlreform und für ein Auflösungsrecht des Bundeskanzlers ähnlich dem britischer Premierminister. Das grüne Schreckgespenst wird vorgeführt, eine angeblich drohende Unregierbarkeit bemüht. Grüne und Freie Demokraten stören Kaltefleiters Idealbild von einer bundesrepublikanischen Parteienlandschaft und von Regierbarkeit. Seine Begründung für die Einführung des britischen Wahlsystems ist offensichtlich dieselbe wie die der britischen Reformer für dessen Abschaffung. Beide Beispiele belegen aufs Neue meine These von der Orts-, Zeit- und Interessengebundenheit vorgebrachter Begründungen bei der Ausgestaltung von Wahlsystemen.

Die Entwicklung von Wahlrecht und Wahlsystem in England bis zum Ersten Weltkrieg, insbesondere der Zusammenhang zwischen ökonomischem Wandel und Wahlreformen im 19. Jahrhundert, wurde vom Verfasser bereits behandelt[14]. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Fortführung dieser Studie bis in unsere Tage, wo die »Wahlsystemproblematik« erneut auf der Tagesordnung im politischen Kampfe steht, wird an anderer Stelle veröffentlicht[15]. In dem vorliegenden Beitrag konzentriere ich mich auf die wohl wichtigste Wahlsystemdebatte dieses Jahrhunderts im britischen Unterhaus: die große Debatte 1917/18 über Alternativen zur Mehrheitswahl. Da die Allparteien-Regierung unter Lloyd George in der Wahlsystemfrage die Abstimmungen freigegeben hatte, somit den Unterhausabgeordneten keine Abstimmungsdisziplin (bzw. Fraktionsdisziplin) auferlegt war, bietet diese Debatte eine für den mordernen britischen Parlamentarismus seltene Gelegenheit und für die Wahl-, Parteien- und Parlamentsforschung zugleich einmaligen Anlaß zur Analyse des Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten.

Den »Großen Wahlreformen« im 19. Jahrhundert (1832, 1867, 1884/85) folgte eine Phase des Stillstandes im Bemühen um eine Anpassung des britischen Parlamentarismus an die Bedingungen der Industriegesellschaft. Trotz vielfacher Versuche von seiten progressiver Liberaler und militanter Frauenrechtskämpferinnen gelang es vor dem Ersten Weltkrieg nicht, Reste vordemokratischer Wahlrechtsprivilegien wie das Pluralwahlrecht (Mehrstimmenwahlrecht für bestimmte Kategorien von Geschäftsleuten und Hausbesitzern sowie Akademikern) zu beseitigen und das allgemeine und gleiche Wahlrecht einzuführen. Die Abschaffung des Mehrstimmenwahlrechts, das die Konservativen eindeutig begünstigte, war zu einem Schlachtruf der Liberalen in den Wahlkämpfen 1900 und 1906 geworden, als sie gegen die imperialistische Politik der Konservativen in Afrika und für Freihandel zu Felde zogen, und die Wahl 1906 mit einem Erdrutschsieg auch gewannen. Das Oberhaus jedoch wehrte weiterhin alle Änderungsversuche der liberalen Mehrheit des Unterhauses ab. Kaum hatten die Liberalen, angeführt von Schatzkanzler Lloyd George, es 1911 geschafft, das Veto-

14 Hans Setzer, *Wahlsystem und Parteienentwicklung in England. Wege zur Demokratisierung der Institution 1832 bis 1948* (edition suhrkamp, Bd. 664), Frankfurt 1973. Das britische Wahlrecht als mittelalterliche Erbschaft und den Kampf um Reformen im 19. Jahrhundert beschrieben auch »die Klassiker« der Wahlrechtsgeschichte: Georg Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin 1901 und Karl Braunias, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Bd. I, Berlin/Leipzig 1932.

15 Erscheint im *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts. Neue Folge*, Bd. 32 (1984), nach dem Tode von Gerhard Leibholz hrsg. von Peter Häberle.

recht des Oberhauses einzuschränken und damit dessen Machtstellung im Regierungssystem zu beschränken, warf der Erste Weltkrieg seine Schatten voraus. Der Krieg verdrängte Wahlreformfragen von der Tagesordnung des Parlaments und setzte auch allen Agitationen der Frauenrechtsbewegung ein Ende.

Mr. Speaker's Conference und die Representation of the People Bill 1917

Im Zusammenhang mit der Frage des Wahlrechts für Soldaten in Übersee griff im August 1916 Premierminister Herbert Henry Asquith den Gedanken einer zeitgemäßen Ausgestaltung von Wahlrecht und Wahlsystem wieder auf, wobei er auch an die Zeit nach dem Krieg dachte[16], wenn das Nachkriegsparlament große Aufgaben beim Wiederaufbau und beim Übergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft zu leisten haben werde. Asquith erschien es äußerst wünschenswert, dieses Parlament auf der Basis eines neuen Wahlrechts und Wahlsystems zu wählen, damit das Unterhaus die politischen Hauptströmungen des Landes repräsentiert und seinen Entscheidungen die notwendige Autorität gegeben wird. Auf Initiative der Regierung wurde vom Speaker des Unterhauses (James W. Lowther) eine Allparteienkommission aus 31 Mitgliedern des Ober- und Unterhauses berufen, die unter seiner Leitung vom 12. Oktober 1916 bis Ende Januar 1917 Wahlrecht und Wahlsystem einer eingehenden Prüfung unterzog. Die *Mr. Speaker's Conference* – unter diesem Namen ging sie in die Debatte und die Wahlrechtsgeschichte ein – machte in ihrem Bericht an die Regierung vom 27. Januar 1917[17] weitgehende Reformvorschläge. Auf die aus diesen Vorschlägen hervorgegangenen Wahlrechtsänderungen im engeren Sinne wird hier nicht eingegangen[18], auch nicht auf die Neuregelung der Wahlkreiseinteilung; Gegenstand der Untersuchung sind zwei Vorschläge, die die Ausgestaltung des Wahlsystems betrafen[19]: einmal die Einführung des in der Wahlsystematik unter dem Namen *single transferable vote* bekannten Verfahren[20] in den Städten, denen aufgrund ihrer Einwohnerzahl mehr als zwei Abgeordnete zustehen sollten; zum anderen in Städten und Grafschaften, denen nur ein Abgeordneter zustand, nach dem *alternative vote* benannten Verfahren zu wählen. Der erste Vorschlag wurde von der Konferenz einstimmig,

16 Während der Debatte zur zweiten Lesung der *Special Register Bill* am 16. August 1916: *House of Commons Debates. Official Report,* 5th Series, Bd. 85, Sp. 1906.

17 *Conference on Electoral Reform. Letter from Mr. Speaker to the Prime Minister,* Cd. 8463, London 1917.

18 Vgl. Setzer, aaO. (FN. 14), S. 244 f.

19 Die genaue Formulierung lautete nach dem Bericht (s. Anm. 17, S. 5–6 und S. 7) unter Pkt. 23 und 36:
Pkt. 23: a) »A Parliamentary borough which would be entitled on a basis of population to return three or more members shall be a single constituency.
Provided that a constituency entitled to return more than five members shall be divided into two or more constituencies each returning not less than three nor more than five members.
b) The election in any such constituency shall be held on the principle of proportional representation and each elector shall have one transferable vote.
c) For the purposes of this rule the Metropolis (excluding the City of London) shall be treated as a single area and divided into constituencies returning not less than three nor more than five members.«
Pkt. 36: »At any election in a single member constituency where there are more than two candidates, the election shall be held on the system of voting known as the alternative vote.«

20 Die eingehende Erläuterung der Verfahrens- und Verrechnungsweise bei *single transferable vote* findet sich bei Enid Lakeman und James D. Lambert, *Voting in Democracies. A Study of Majority and Proportional Electoral Systems,* 2. Aufl., London 1959. Siehe auch Braunias, aaO. (FN 14), S. 274–282.

der zweite mehrheitlich zur Aufnahme in die angekündigte Gesetzesvorlage empfohlen. Die Regierung übte keinen Druck auf die Konferenz aus.

Die Empfehlungen der *Mr. Speaker's Conference* waren ein Kompromiß der verschiedenen dort versammelten Interessen. Schritte in Richtung auf Demokratisierung von Wahlrecht und Wahlsystem sollten nach einmütiger Auffassung aller Mitglieder der Konferenz getan werden. War man sich beim allgemeinen Männerwahlrecht und dem Grundsatz annähernd gleichgroßer Wahlkreise (auf der Basis der Einwohnerzahl) einig, verblieb man dem Frauenwahlrecht gegenüber noch reserviert. Galt *single transferable vote* in Städten mit 3–5 Abgeordneten (Großstädte mit mehr als 5 Abgeordneten sollten entsprechend geteilt werden) als *die* Möglichkeit eines kontrollierten Versuches, die allseits erkannten Defizite, Mängel und Ungerechtigkeiten der relativen Mehrheitswahl zu beheben, ängstigte die konservative Minderheit die Aussicht aus Wahlkoalitionen ihrer politischen Gegner in den *single member constituencies*, für die die Konferenzmehrheit *alternative vote* empfahl. Gestützt auf die Konferenzvorschläge bereitete die Allparteienregierung unter David Lloyd George *The Representation of the People Bill of 1917* vor. Diese Wahlreformvorlage wurde am 15. Mai 1917 im Unterhaus eingebracht.

Alternativen zur Relativen Mehrheitswahl: Grundideen und Argumentationsrahmen

Mit der Einbringung der Wahlrechtsvorlage begann die große Debatte um die Abschaffung der relativen Mehrheitswahl und ihre Ersetzung durch alternative Wahlverfahren. Die Regierung stellte in ihrer Vorlage folgende Alternativen[21] zur Diskussion:

1. In *Parliamentary constituencies (boroughs* und *counties)* mit drei und mehr Abgeordneten sind diese *»according to the principle of proportional representation«* zu wählen, wobei jedem Wähler *»one transferable vote«* zukomme.
2. In *constituencies* mit einem Abgeordneten ist die Wahl *»according to the principle of the alternative vote«* vorzunehmen.

Daß beibehaltene *double member constituencies* (d. h. der Rest der *undivided Parliamentary boroughs,* in denen die Wähler nach wie vor 2 Abgeordnete entsenden konnten) von der Neuregelung ausgeklammert blieben und dort weiter mit zwei Stimmen gewählt werden sollte, war aus der Vorlage nicht zu ersehen und in der Debatte unklar geblieben. Klammert man diese *boroughs* aus und nimmt an, Grenzziehung und Neuverteilung der Wahlkreise wären 1918 bei Annahme der Alternativvorschläge in gleicher Weise erfolgt wie sie letztendlich durchgeführt wurden, hätten von den 602 Abgeordneten Großbritanniens nahezu alle, nämlich 383 nach *single transferable vote* und 184 nach *alternative vote* gewählt werden müssen (dazu 24 in den 12 *double member constituencies* und 11 Abgeordnete in den *university constituencies).* Die Brisanz der zur Diskussion vorgeschlagenen Änderungen war handgreiflich.

21 Die genaue Formulierung in *Clause 15. (Modification of Method of Voting in Certain Constituencies)* lautete nach den *House of Commons Debates. Official Report,* 5th Series, Bd. 95, Sp. 1133:
1. »In a constituency returning three or more members, any election on the full number of members shall be according to the principle of proportional representation, each elector having one transferable vote as defined by this Act.«
2. »If at an election for one member of Parliament there are more than two candidates, the election shall be according to the principle of the alternative vote as defined by this Act.«

Besonderer Anlaß zur Untersuchung dieser Debatte ist die Abstimmungsfreiheit der Abgeordneten in der Wahlsystemfrage, wie in der ebenfalls umstrittenen Frage des Frauenwahlrechts. Sie waren »nur ihrem Gewissen unterworfen und an Weisungen nicht gebunden«, wie es die klassische Parlamentstheorie vorsieht. Diese hat zwar für das britische System im 20. Jahrhundert keinen Erklärungswert mehr, eine Ausnahme vom üblichen Gesetzgebungsprozeß verdient deshalb um so größere Aufmerksamkeit. In allen anderen Punkten der *Representation of the People Bill* genossen die Unterhausabgeordneten diese Freiheit nicht. Der größte Teil der Gesetzesvorlage wurde, wie seit dem frühen 18. Jahrhundert üblich und mit der Entstehung von Massenparteien (nach den Wahlreformen 1867 und 1884/85) durch die Fraktionsdisziplin verläßlich und effektiv garantiert, mit Hilfe der *Whips* »durch das Haus gepeitscht«. Dies hieß konkret: die Regierung erlaubte den Abgeordneten keine Abänderung und kein Abweichen von der Gesetzesvorlage und den Wahlkreis-Neuaufteilungsplänen der Grenzziehungskommission (im Anhang zum Gesetz). Allerdings war die Gesetzesvorlage in weiten Bereichen nicht kontrovers.

Zum erstenmal in der neueren Geschichte des britischen Parlaments waren 1917/18 die Wahlsysteme *single transferable vote* und *alternativ vote* voll ausdiskutiert worden. Sie sollten das System der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen ersetzen. Daß bei einem so weitreichenden verfassungsrechtlichen Einschnitt das Parteiinteresse letztlich nicht außer acht blieb, in der Endphase des Gesetzgebungsprozesses das Oberhaus seinen Einfluß ausübte und die Regierung Druck verspüren ließ, versteht sich von selbst. Zum Verhalten der Regierung und der Taktik des (konservativen) Oberhauses kamen jedoch noch weitere Einflußfaktoren, wie die Interessenlage der Parlamentsparteien und die der Abgeordneten selbst. Sie zeigten sich in den Diskussionsbeiträgen und erwiesen sich in den Abstimmungen mitausschlaggebend.

Um diese Einflußfaktoren erfassen zu können, ist es notwendig, den Argumentationsrahmen abzustecken, sind die Hintergrundinformationen und verfassungstheoretischen Einflüsse abzuklären.

Die Diskussionsbeiträge waren eher konfus, denn durchdacht. Eine »repräsentationstheoretische Basis« fehlte der Argumentation. Die Diskussionen erreichten nicht die »abstrakten Höhen« von Repräsentationstheorien. Von solchen war – im Sinne einer klaren und konsistenten Vorstellung – nicht die Rede. Namen wie Walter Bagehot, John Stuart Mill oder Sidney Webb allerdings fielen gelegentlich. Auf Parteiprogramme dagegen wurde nicht, auf Parteibeschlüsse nur zufällig verwiesen: die Labour-Jahreskonferenz vom Juni 1917 hatte die Empfehlungen der *Mr. Speaker's conference* einmütig gebilligt, doch kaum ein Labour-Abgeordneter nahm darauf Bezug. Der Informationsstand über die Auswirkungen der zur Diskussion stehenden Wahlsysteme, über die technische Verfahrensweise bei ihrer Anwendung war niedrig. Diskussionsredner blieben gar über den Anwendungsbereich der *alternative vote* im Unklaren, wie auch über dessen praktische Bedeutung und die vorgesehene Stimmgebung und Stimmenverrechnung[22]. So kam es, daß Argumente zur Stützung des einen Wahlsystems in einer anderen Debatte dessen Gegnern in gleicher Weise dienlich sein konnten.

Die Debatte wurde von Verfassungspragmatikern geführt. Dies war auch bei früheren Wahlreformdebatten der Fall, was die Ursache gewesen sein mag für das geringe

22 *House of Commons Debates. Official Report*, 5th Series, Bd. 95, Sp. 651–652. Nachfolgend wird auf diese Stenographischen Berichte abgekürzt unter *H. C. Deb.*, 5, Bd. ... verwiesen.

akademische Interesse, das ihnen entgegengebracht worden ist. Darauf wiederum kann zurückgeführt werden, daß die vorgebrachten Argumente so wenig auf empirisch gesicherten Tatsachen und Kommentaren beruhten[23]. Um Klärung der Kriterien, nach denen Wahlsysteme überhaupt beurteilt werden sollten, bemühten sich zwar einige Abgeordnete, doch das Vorbild der *Mr. Speaker's Conference* in puncto Gemeinsamkeit fand keine Nachahmung.

Single transferable vote wurde in durchdachter Form erstmals von Thomas Hare[24] im Jahre 1859 der englischen Öffentlichkeit vorgelegt. Im Unterhaus kam dieses Wahlsystem 1885 zur Debatte. 1910 erhielt es die Unterstützung einer qualifizierten Minderheit der *Royal Commission on Electoral Systems*[25]. Die *Mr. Speaker's Conference* sprach sich dann 1917 einstimmig für seine Anwendung in einem Großteil des Wahlgebietes aus. Für die Wahl der Universitäts-Repräsentanten (in Zweier- und Dreierwahlkreisen) wurde dieses System in den Unterhauswahlen von 1918 bis 1945 praktiziert. In der Republik Irland werden seit 1922 beide Häuser des Parlaments danach gewählt. Von Thomas Hare bis zur großen Debatte 1917/18 (und zum *Government of Ireland Act*, 1920) ist davon ausgegangen worden, daß *single transferable vote* in Mehrmannwahlkreisen Wahl *»according to the principle of proportional representation« meint.*

Bei diesem Wahlverfahren geben die Wähler in sog. Mehrmannwahlkreisen *(multi member constituencies)* dem von ihnen bevorzugtesten Kandidaten ihre »Erstpräferenz«, dem Kandidaten ihrer zweiten Wahl die Zweitpräferenz usw., je nachdem, wie viele Bewerber sich um die in einem Wahlkreis zu besetzenden Abgeordnetensitze (der Vorlage nach sollten es drei, vier oder fünf Abgeordnete sein) bemühen. Die Form der Kandidatur ist die Einzelkandidatur (also ohne Listen) ohne Angabe der Parteizugehörigkeit. Die Besonderheit dieses Wahlsystems liegt in der Form der Stimmgebung, in den den Kandidaten zuzuweisenden Präferenzen. Der Wähler muß auf seinem Stimmzettel die Ziffer 1 neben den Namen des Bewerbers, für den er stimmt, setzen. Er kann weiter auf seinen Stimmzettel die Ziffern 2, 3, 4 usw. neben den Namen anderer Bewerber in der Reihenfolge, in der er sie bevorzugt, setzen. Die Stimmzettel werden nach den für jeden Bewerber abgegebenen Erststimmen geordnet, die gültigen Stimmzettel ausgezählt. Das zur Wahl erforderliche Quota an Stimmen errechnet sich aus den gültigen Stimmzetteln dividiert durch die um eins vermehrte Zahl der zu besetzende Sitze pro Wahlkreis, und diese Zahl vermehrt um eins ist die Stimmenzahl, die genügt, um gewählt zu sein. Diese Zahl wird auch »Wahlzahl« genannt (bei 60 000 gültigen Stimmzetteln und fünf Mandaten eines Wahlkreises beträgt die Wahlzahl 10 001 Stimmen). Erreicht nun ein Bewerber bei der ersten Zählung bereits an Erststimmen mindestens die Wahlzahl, ist er gewählt. In aller Regel aber werden nicht alle Mandate eines Wahlkreises auf Anhieb vergeben werden können, weil sich entweder die 1. Präferenzen (Erststimmen genannt) auf wenige Kandidaten konzentrieren, diese somit weit mehr als das notwendige Quota erreichen (also »Überschußstimmen« aufweisen) und weil zusätzlich im Falle einer großen Anzahl an Bewerbern die 1. Präferenzen weit streuen, und zusammengenommen dadurch die meisten Kandidaten nur weniger bzw. weit weniger als die notwendige Stimmenzahl vorweisen können. In weiteren Zählvorgängen werden nun einmal die Überschußstimmen bereits als gewählt erklärter Kandidaten nach den auf ihren

23 Butler, aaO. (FN 9), S. XIII.
24 Thomas Hare, *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London 1859 (4. erweiterte und verbesserte Aufl. 1873).
25 Zum Report siehe die Parlamentsdrucksache Cd. 5163, 1910.

Stimmzetteln (die Stimmzettel werden ja vorab nach Erststimmen, d. h. nach den für die Bewerber abgegebenen 1. Präferenzstimmen geordnet) vermerkten Zweitstimmen auf die übrigen Mitbewerber (gewichtet mit der Verhältniszahl, die sich ergibt, wenn die das Quota überschießenden Stimmen durch die Gesamtstimmenzahl eines bereits gewählten Kandidaten dividiert werden) übertragen; zum anderen werden sukzessive die Kandidaten mit den wenigsten Stimmen ausgeschieden und die auf ihren Stimmzetteln verzeichneten Zweitstimmen den im Auszählungsvorgang verbliebenen Bewerbern gutgeschrieben. Die »übertragenen Stimmen« werden zu den »ursprünglichen Stimmen« (Erststimmen, 1. Präferenz) addiert. Drittstimmen (Viertstimmen etc.) kommen dann zum Zuge, wenn beim x-ten Zählvorgang Kandidaten Zweitstimmen nicht mehr angerechnet werden können, weil sie bereits ausgeschieden sind oder das Quota erreicht haben und damit keine zusätzlichen Stimmen mehr benötigen. In diesem Falle wird bei der Stimmenübertragung folgendermaßen verfahren: der Kandidat mit der Ziffer 2 auf dem Stimmzettel des bereits gewählten oder des ausscheidenden Kandidaten, deren nächstfolgende Präferenzstimmen übertragen werden sollen, wird gestrichen und die Stimme dem nachfolgenden Bewerber mit der Ziffer 3 (gegebenenfalls Ziffer 4 etc.) gutgeschrieben.

Das ganze Verrechnungsverfahren ist sehr kompliziert, von mathematisch Begabten ersonnen und folglich nicht leicht zu durchschauen und mit wenigen Worten nur schwer zu beschreiben. Einfach zu verstehen hingegen ist die Grundidee: es sollten keine Minderheiten bleiben, deren Stimmen nicht irgendwie zum Zuge kommen und die sich nicht repräsentiert sehen können. Jeder einzelne Wähler sollte sich im Gegenteil vertreten fühlen. In diesem Sinne wird die Qualität und Persönlichkeit eines Bewerbers durch die Möglichkeit der Zuweisung von Präferenzen für den einzelnen Wähler von großer Bedeutung. Auch die Wahl unter mehreren Kandidaten ein und derselben Partei ist hier möglich. Wenn überhaupt, dann war die Idee der größtmöglichen Übereinstimmung von Wählerwillen und Repräsentanten die Repräsentationsidee der Erfinder und Anhänger dieses Wahlsystems. Theoretisch und praktisch kann bei Dreier-, Vierer- und Fünferwahlkreisen (wie sie in der *Representation of the People Bill* von 1917 vorgesehen waren) eine Disproportionalität zwischen dem Stimmanteil im ganzen Land und dem Mandatsanteil im Parlament entstehen[26] Diese Wirkung der *single transferable vote,* dere Entfaltung abhängig ist von der Wählerverteilung bzw. -konzentration und -struktur, blieb in den Debatten ohne Erwähnung und dürfte folglich nicht bewußt gewesen sein.

Unter *single transferable vote* wurde also immer Proportionalität von Stimmen und Mandaten verstanden. So auch in den Unterhausdebatten 1917/18: alle wichtigen sozialen Gruppen, Klassen, politischen Richtungen auf Landesebene, auch die lokalen und regionalen Minderheiten, sollten nach dem Willen der Protagonisten dieses Wahlsystems »in den Zirkeln der Macht« repräsentiert sein. John Stuart Mill galt ihnen als Theoretiker (und politischer Philosoph), auf den man sich berufen konnte[27], dessen Vorstellungen von gerechter Vertretung bzw. Repräsentation des gesamten Meinungs- und Interessenspektrums ihre Argumente unterstützte. Das Haresche System, so dachte Mill, würde auch unorganisierten Interessen eine Stimme und persönlichen Qualitäten der Kandidaten Raum geben, würde dem Parlament die Erfül-

26 Für Bernhard Vogel / Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze, aaO. (FN 11), S. 30 FN 122, ist *single transferable vote* in Dreierwahlkreisen Mehrheitswahl!

27 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government,* London 1861.

lung seiner Hauptfunktion – eine Regierung zu wählen, sie zu kritisieren und zu kontrollieren – ermöglichen. *Representative government* in einem so gestalteten parlamentarischen Repräsentativsystem bedeutete für ihn starke und stabile Regierung. Diesen Aspekten der Millschen Konstruktion einer Repräsentativverfassung widmeten viele Redner ihre Aufmerksamkeit.

Die zweite Alternative zur relativen Mehrheitswahl, die zur Diskussion stand, ist von der Idee und dem Verfahren her dem oben beschriebenen Wahlsystem sehr ähnlich. Sie unterscheidet sich von diesem im wesentlichen dadurch, daß es hier um die Wahl von Abgeordneten in Einmannwahlkreisen geht. *Alternative vote* ist ein Verfahren, das die Wahl eines Kandidaten mit weniger als der absoluten Mehrheit verhindert und einen zweiten Wahlgang erübrigt. Bei der in Australien zur Wahl des *House of Representatives* angewandten Variante der »Alternativstimmgebung« vergibt der Wähler neben seiner ersten zugleich seine zweite, dritte etc. Präferenz, je nach Anzahl der Kandidaten. Wiederum werden die Stimmzettel nach den für jeden Bewerber abgegebenen Erststimmen geordnet. Falls kein Kandidat bei der Auszählung der Erststimmen die absolute Mehrheit bekommt, scheidet der Kandidat mit den wenigsten Erststimmen aus und die auf seinem Stimmzettel vermerkten Zweitstimmen werden auf die verbleibenden Kandidaten übertragen. Hat auch dann noch keiner unter ihnen mehr als die Konkurrenten zusammen, (was bei 4 und mehr Kandidaten der Fall sein kann), wird dasselbe Verfahren mit dem Ausscheiden des nun letztrangigen Kandidaten fortgesetzt. Drittstimmen (und nachfolgende Präferenzstimmen) kommen – wie oben bereits ausgeführt– dann zum Zuge, wenn Zweitstimmen (usw.) für einen Kandidaten auf ihn nicht mehr übertragen werden können, weil er bereits ausgeschieden ist. Auf diesem Wege gelangt man – bei wieviel Kandidaten auch immer – zum gewünschten Ergebnis.

Mit *alternative vote* sollte die Wahl eines Abgeordneten ohne eine absolute Mehrheit an Stimmen, wie es beim britischen Wahlsystem in *three-cornered-fights* (d. h. in Wahlkreisen mit drei Kandidaten als Bewerber um einen Sitz) die Regel ist, nicht mehr möglich sein. In einem Mehrparteiensystem bedeutet Wahl nach *alternative vote* Kompromiß und sind Wahlabsprachen wie -koalitionen allgemein häufiger als bei *simple plurality.* In diesen Kompromiß allerdings können sich Wahlkreis-Minderheiten einbringen. Zusammengefaßt: diese Ziele sollten mit *alternative vote* erreicht werden. Von der *Royal Commission on Electoral Systems* 1910 einstimmig als *das* Wahlsystem für ganz Großbritannien vorgeschlagen, von der *Mr. Speaker's Conference* 1917 für die Wahl von 180 Abgeordneten empfohlen, zur Zeit der Debatte 1917/18 in Australien praktiziert: Proporz war nicht die Repräsentationsidee, die den Anhängern dieses Wahlsystems vorschwebte; eher war es die der Integration und Identität[28].

Kam die Debatte auf die Vorzüge der relativen Mehrheitswahl, zollte man Walter Bagehot, dem Zeitgenossen und Gegenspieler John Stuart Mills, als (Vor-)Denker Tribut[29]. *Simple plurality* in Einerwahlkreisen war 1867 noch nicht generell, sondern wurde erst 1885 landesweit üblich; vom allgemeinen (Männer-)Wahlrecht sprach in den Reformdebatten 1867 kaum jemand; der Grundsatz, die Bevölkerungszahl der

28 Zur historischen Herleitung des Repräsentationsgedankens in England und der Wirksamkeit verschiedener Repräsentationsideen zu Beginn dieses Jahrhunderts: A. H. Birch, *Representation*, London 1971; ders., *Representative and Responsible Government*, London 1964.

29 Walter Bagehot, *The Englisch Constitution*, London 1867 (nachfolgend zitiert nach der von R. H. S. Crossmann herausgegebenen und mit einer Einleitung versehenen Ausgabe in der Fontana Library, London 1963).

Wahlkreise als Basis der Sitzverteilung im Lande zu nehmen, kam ebenfalls erst 1885 zum Durchbruch (annähernd gleichgroße Wahlkreise sind bis heute nicht realisiert): es wäre verwunderlich gewesen, wenn Walter Bagehot als Verteidiger des Bestehenden die Kongruenz von Stimmen und Mandaten gefordert, Disproportionalitäten angeprangert hätte. Er verband mit der Wahl die Idee eines arbeitsfähigen Unterhauses, die der politischen Führung durch das *Cabinet;* im Verfassungssystem entdeckte er das *Cabinet system* und als Regierungssystem das *Cabinet government.* Seine Grundvorstellung von Wahlen beinhaltete natürlicherweise Mehrheitsbildung, und so war der Rekurs auf Bagehot, wenn man in den Debatten von der mehrheitsbildenden Funktion des Wahlsystems sprach, berechtigt. Wie wenig auch die Bagehotsche Analyse den politischen, sozialen und ökonomischen Gegebenheiten 1917/18 noch gerecht werden konnte, in einem wesentlichen Punkt erwies er Weitsicht: die enge, fast vollständige Verschmelzung der exekutiven und legislativen Gewalten[30] war eingetreten. Allerdings kam dies auf einem Wege zustande, an den Bagehot noch nicht denken konnte: von einer modernen (Massen-)Partei hatte er keine Vorstellung; vor der später erfolgten, mit der Entstehung der britischen Parteien aber engstens verknüpften, weitgehenden Ausdehnung des Wahlrechts warnte er ebenso wie vor der *»Rule of an ignorant, miserable and vicious democracy«*[31]. Doch, die von ihm verabscheute *party machine* handhabte 1917/18 lange schon die Schalthebel der Macht. Die Regierung kontrollierte das Parlament nun vollständig. Die Zeit (von Partei und Regierung) unabhängiger Abgeordneter war vorbei. Gerade davor hatte Bagehot eindringlich gewarnt. Seine Warnungen wurden in der Debatte aufgegriffen, jedoch seine Argumente dienten beiden Seiten: im Hareschen System, so Bagehot[32], liege die Gefahr des »Despotismus«, der »Versklavung« der Abgeordneten durch die Drahtzieher in den Wahlkreisen; dieses Wahlsystem mache es unmöglich, ein »moderates Haus« zu wählen. Die gleichen Argumente führten 1917/18 jedoch auch jene ins Feld, die für die Abschaffung der relativen Mehrheitswahl plädierten.

Von Demokratie war in der Wahlsystemdebatte selten die Rede. Wäre der Grundsatz *one man – one vote* zur Basis parlamentarischer Demokratie erhoben worden, hätte vor der Wahlreform 1918 von britischer Demokratie auch nicht gesprochen werden können (erweitert man diesen Grundsatz auf die Frauen, war es erst 1928 soweit). In der Debatte 1917/18 war der Grundsatz *one man – one vote* nicht mehr umstritten, wurde das repräsentativ-parlamentarische System Großbritanniens von allen Parteien als parlamentarische Demokratie verstanden, wenn auch eher unausgesprochen. In der Frage *one vote – one value* dagegen traten gegensätzliche Auffassungen von Demokratie zutage, die aber keineswegs klar nach Parteifronten getrennt, sondern auch innerhalb der drei Parteien (die irischen Nationalisten bleiben außer Betracht, da sich nur 2 Abgeordnete an der Debatte beteiligten) erkennbar waren. Die Anhänger einer Wahlsystemänderung wollten den Grundsatz des gleichen Simmenwertes in ihrer Forderung nach *one man – one vote – one value* durch die vorgeschlagenen Alternativen verwirklicht sehen. Die Anhänger der relativen Mehrheitswahl machten sich diesen Grundsatz nicht zu eigen. Beide Richtungen waren Anhänger des *Parliamentary government,* wobei sicherlich keiner mehr an das klassische parlamentarische Repräsentativsystem des 19. Jahrhunderts dachte. Beiden Richtungen war die

30 Ebda., S. 65.
31 Ebda., S. 10.
32 Ebda., S. 162–169.

Angst vor einer zu großen Abhängigkeit der Abgeordneten vom Parteiapparat und dem Wahlkreis-*caucus* gemeinsam, ohne daß andererseits die (totale) Unterwerfung der Abgeordneten unter die Disziplin der Parlamentsführung, der Regierungs-»Einpeitscher« auf der einen und der Oppositions-»Einpeitscher« auf der anderen Seite des Hauses, als systemwidrig beklagt worden wäre. Das *Cabinet government* aus Bagehots Zeiten war längst verblichen und das *Prime Ministerial government* als modernes Regierungssystem Großbritanniens Ende des Ersten Weltkrieges bereits entwickelt. Die Vorzüge und Nachteile des britischen Regierungssystems bildeten aber keine Hauptthemen, sollte doch die Reform pragmatisch sein und nur Übel beseitigen, die Kontinuität der Institutionen jedoch garantieren.

Zur Auseinandersetzung um Proportional Representation

Der Gesetzentwurf sah vor, in allen *constituencies*[33] mit drei und mehr Unterhaussitzungen nach dem *single transferable vote*-System zu wählen. Als Teil des Gesamtkompromisses der *Mr. Speaker's Conference* (einer Allparteienkonferenz, in der beide Häuser und alle Parteien entsprechend ihrer Stärke im Parlament vertreten waren und die damit als repräsentativ für die verschiedenen Interessen und Meinungen des Landes in der Wahlreform-Frage[34] gelten konnte) sollte dieses Wahlsystem nur in mittleren und großen Städten Anwendung finden. Die Ausdehnung dieser Empfehlung auf die Grafschaften zerstörte den in der Konferenz erreichten Kompromiß, der gerade wegen seines begrenzten Anwendungsbereiches die Zustimmung aller konservativen Konferenzmitglieder erhalten hatte.

Für einige Redner war die vorgesehene Reform eine grundsätzliche und notwendige Neuerung, für andere nur ein (vorläufiger) Versuch; ein Teil hielt sie für einen »Sprung ins Dunkel«. Das Wagnis einer generellen Einführung dieses Wahlsystems

33 Der Ausdruck *constituency* ist zunächst einmal als historische Bezeichnung der Grafschaften und Städte zu verstehen, die das Recht zur Entsendung von Vertretern in das *House of Commons* hatten. Nicht jeder *borough* (Stadt, Burg- und Marktflecken) war ein *Parliamentary borough*, doch jede Grafschaft war ein *Parliamentary county*. Nachdem 1885 die Einerwahl zur Regel wurde, sind die *counties* und *boroughs* mit größerer Bevölkerungszahl zum Zwecke der Ein-Mann-Wahl in *divisions* unterteilt worden, womit die als englisches Wahlsystem bekannte relative Mehrheitswahl im Vereinigten Königreich erst allgemein zur Durchführung gelangte. So gibt es bis heute *divided* und *undivided parliamentary counties* und *boroughs*. Nach dem Wahlgesetz von 1918 hatte z. B. der *Parliamentary borough of Birmingham* (identisch mit dem *county borough of Birmingham*) zwölf Unterhaussitze, die in zwölf *divisions* durch relative Mehrheitswahl zu besetzen waren; der *Parliamentary county of Lancaster* (identisch mit der administrativen Grafschaft Lancaster, ausschließlich der Städte und städtischen Gebiete, die als *Parliamentary boroughs* selbst Vertreter entsenden konnten) mit 18 Unterhaussitzen war in ebensoviele *divisions* unterteilt; der *Parliamentary borough of Cambridge (municipal borough of)* war wie der *Parliamentary county of Cambridge* (identisch mit der administrativen Grafschaft Cambridge, ausschließlich der Stadt gleichen Namens) mit einem Abgeordneten in Westminster, ein sog. *single member constituency*.
In diesem Sinne spreche ich hier von *constituency*. Wenn eine *division* gemeint ist, verwende ich die deutsche Bezeichnung Einerwahlkreis.

34 Der Speaker formulierte dies in seinem Bericht folgendermaßen: »The Members of Parliament and Peers whom I selected appeared to me to be eminently representative of the various shades of political opinion in Parliament and in the country upon the special topics connected with Electoral Reform. Their numbers were as nearly as possible proportionate to the strenght of pre-war parties in the House of Commons.« *Conference on* ... (s. FN 17), S. 2 und 3.

im ganzen Land wollte niemand eingehen und die Regierung versagte, indem sie Diskussion und Abstimmung den Abgeordneten überließ, ihrer eigenen Vorlage die Unterstützung.

Grundmotiv und Hauptziel der Anhänger von *proportional representation* war: eine gerechte (demokratische) Repräsentation der Wähler und ihrer Interessen im allgemeinen, der von Minderheiten im besonderen; kleineren Parteien eine bessere Chance einzuräumen, die Abhängigkeit der Abgeordneten von Partei und Wahlkreis-*caucus* zu lockern, den Wählern größere Entscheidungsfreiheit und jeder Stimme gleichen Wert zu geben; kurz: ein den Willen der Wähler besser zum Ausdruck bringendes und ihn respektierendes Unterhaus zu wählen. Das pro und kontra hielt sich in der Debatte nahezu die Waage und beide Voten kamen ebensooft von Konservativen wie von Liberalen.

Welche konkreten Auswirkungen auf das Regierungssystem, das Parlament, die Abgeordneten, die Parteien, das Parteiensystem, die Durchführung der Wahlen, die Wähler und *last not least* die britische Demokratie wurden erwartet? Die geäußerten Vermutungen über die Wirkung von Wahlsystemen sind nicht von etwaigen theoretischen Begründungen her zu beurteilen. Solche fehlten nämlich gänzlich. Die praktischen Beispiele aus dem Gesichtskreis der Abgeordneten, die gebracht wurden, klärten nur in ungenügendem Maße die Zusammenhänge auf[35]. Die hinter den vorgetragenen Erwartungen versteckten Absichten und Interessenpositionen verdienen Interesse.

Single transferable vote würde die Mehrheitswahlverhältnisse im Unterhaus verändern, damit dem exzessiven Machtmißbrauch der Regierung(-smehrheit) ein Ende setzen[36]. Dieses Denken von der Mitte her, vom Prinzip Mäßigung angestachelt, sah die Stabilität des politischen Systems gerade in der umfassenden und proportionalen Repräsentation aller Meinungen und Interessen. Stabilität im Sinne von Kontinuität im besten Sinne des Wortes: dieses Wahlsystem wird dem zu häufigen Wechsel der Regierung ein Ende setzen, den *swing of the pendulum* verlangsamen. (Interessanterweise wurde bereits 1917/18, als von *ungovernability* bz. *crisis of governability* nicht die Rede sein konnte, auf die dem britischen System inhärente Tendenz zu kurzzeitigem Alternieren und Schwanken der britischen Politik[37], der Neigung zu »extremen Positionen« verwiesen). Integration und Kooperation anstelle eines gnadenlosen Kampfes um Macht sei für die Lösung der Nachkriegsaufgaben geboten, die Zusammenarbeit aller Gesellschaftsschichten nötig. Auch die Gefahr von Bürgerkrieg und Revolution wurde gesehen, wenn nicht aufstrebenden sozialen Kräften eine gerechte Repräsentation gesichert ist. Gemeint war damit die Arbeiterpartei, doch zeigte sich kaum ein Labour-Abgeordneter von dieser Argumentation beeindruckt, obgleich ihnen der Vorteil von *proportional representation* gerade für *minor parties* bewußt gewesen sein mußte: nur wenige der 39 Labour-Abgeordneten äußerten sich zu die-

35 Vgl. hierzu die Feststellung von Lord H. Cecil, dem Blockademinister, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 95, Sp. 1200.

36 Die Debatte wird und kann lediglich in geraffter Form und in den wesentlichen Punkten referiert werden, doch gibt die wiedergegebene Argumentationskette zusammen mit der Analyse des Abstimmungsprozesses – auf die großes Gewicht gelegt wird – ein klares Bild der Positionen und Entscheidungsfaktoren. Als Quelle dienen die Bände 92–95, 97, 99, 101 und 106 der *H. C. Deb.*, 5th Series von 1917/18.

37 Zum derzeitigen Diskussionsstand s. Setzer, »Zur Lage ...« ... (FN 13), S. 28.

sem Thema überhaupt. Dabei hatte die Partei selbst sich dafür ausgesprochen[38]. Das Auseinanderklaffen von demokratischen Forderungen und realpolitischen Erwägungen zeigte sich nicht nur auf seiten der Arbeiterpartei, doch hier besonders kraß.

Während James Ramsay MacDonald, nachmals Premierminister der ersten Labour-Regierung in der englischen Geschichte, die Erringung der parlamentarischen Mehrheit – mit Recht – eher von der relativen Mehrheitswahl denn von *proportional repräsentation* erwartete (schließlich konnte die Arbeiterpartei bis heute bei keiner Wahl die Mehrheit der Stimmen erringen), hatten die Liberalen die »Zeichen der Zeit« nicht verstanden[39]. Herbert Samuel, der spätere Führer der Liberalen (1931–1935) und Herbert Henry Asquith, liberaler Premierminister von 1908–1916 gaben beide dem Änderungsvorschlag (mehr oder weniger) nur ihre halbherzige Unterstützung; der liberale Premierminister Lloyd George ließ bei der Ankündigung der Gesetzesvorlage am 28. März 1917 seine Ablehnung offen anklingen, obgleich er sich in puncto Verhältniswahl keine Meinung gebildet hatte und es ablehnte, vor dem Ende des Krieges diese Lücke zu schließen[40].

Über die Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Wähler und Abgeordneten, zwischen Abgeordneten und Partei bzw. dem Parteiapparat gab es die widersprechendsten Auffassungen. Daß in Fünferwahlkreisen die Kontrolle des Abgeordneten durch die Wähler und seine Bindung an diese geschwächt bzw. gelockert würde, war die Ansicht der Reformgegner. Die dafür verantwortlich gemachte Wahlkreisgröße führe auch zu exzessiven Wahlkampfkosten, die einzelne und unabhängige Kandidaten zu bestreiten nicht in der Lage wären, so daß die Abhängigkeit der Kandidaten und Abgeordneten vom Parteiapparat durch *single transferable vote* in Dreier- bis Fünferwahlkreisen nicht – wie behauptet – verringert, sondern gar erhöht werden würde. Die Macht des Parteiapparates (besonders die der Parteimaschine und des *causus* in diesen Mehrmannwahlkreisen) bei der Kandidatenaufstellung und gegenüber den Mandatsträgern müsse unter diesem System zunehmen. Daß aus ihm kleinere Mehrheiten resultieren, war allgemeine Ansicht, nicht aber, daß es den britischen Parlamentarismus kräftigen würde: Verhältniswahlgegner erwarteten eine zunehmende Zersplitterung des Parteiensystems und Gruppenbildung im Unterhaus mit daraus resultierendem häufigem Regierungswechsel, politischer Korruption und noch größerem disziplinierendem Druck seitens der Regierung[41]. Die Verhältniswahlanhänger sahen

38 Die Jahreskonferenz der Arbeiterpartei vom 23.–26. Januar 1917 in Manchester stimmte den Empfehlungen der *Mr. Speaker's Conference* uneingeschränkt zu, auch wenn sie nicht alle Forderungen enthalten und Erwartungen (u. a. allgemeines Frauenwahlrecht und *proportional representation* im ganzen Land) erfüllt sah. Siehe hierzu die Rede Arthur Hendersons, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 2272–2273. Auch die Jahreskonferenz vom Januar 1918 sprach sich nach Snowden, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 1686, noch einmal einmütig dafür aus.

39 Niemand sonst in Großbritannien hat eine intensivere und ausdauerndere Propaganda für Verhältniswahl und übertragbare Stimmgebung betrieben als die *Proportional Representation Society*, die unter dem maßgebenden Einfluß von Liberalen 1905 gegründet wurde und bis heute ihren Kampf um die Verhältniswahl nicht aufgegeben hat. Seit den 20er Jahren hat keine andere Partei hartnäckiger eine »Demokratisierung des Wahlsystems« verlangt als die Liberale Partei, deren parlamentarischer Niedergang in jenen Jahren die relative Mehrheitswahl besiegelte. Zu den ökonomischen, sozialen und politischen Ursachen der Transformation des britischen Parteiensystems zwischen den Weltkriegen siehe meine Arbeit *Determinanten der Wählerentscheidung. Eine politikwissenschaftlich-statistische Analyse der Unterhauswahlen in England und Wales zwischen den Weltkriegen*, Frankfurt/New York 1974.

40 *H. C. Deb.*, 5, Bd. 92, Sp. 492.

41 Stellvertretend der Liberale Whittacker, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 95, Sp. 1163.

das gerade Gegenteil voraus: zwei gedrillte Armeen unter dem strengen Befehl der *whips*, wie sie die Mehrheitswahl zur Folge habe, würde es dann im Unterhaus nicht mehr geben; als Knechte ihres Wahlkreis-*causus*, dessen vorgefaßte Meinung repetierende und als Abstimmungswalzen[42] dienende Kreaturen gehörten der Vergangenheit an. Heraus käme bei einer Reform ein größeres Gewicht des Parlaments, mehr Diskussionsfreiheit und Unabhängigkeit der Abgeordneten. Unabhängige Gestalten der Parlamentsgeschichte wie Gladstone und Disraeli wären wieder denkbar.

Eine Demokratisierung der (großen) Parteien war eine andere Erwartung, die aus der Stärkung des repräsentativen Prinzips abgeleitet wurde. Freie Auseinandersetzung innerhalb der Parteien würde diese lebendiger und zugleich abweichenden Meinungen gegenüber toleranter machen, die Basis der Parteien somit stärken, dem Wähler eine größere Entscheidungsfreiheit (unter mehreren Kandidaten »seiner« Partei auszuwählen) und damit Einfluß einräumen.

Im Verlauf der parlamentarischen Auseinandersetzung bestand paradoxerweise das in seiner Mehrheit konservative Oberhaus hartnäckig auf *proportional representation*, zuerst für alle Städte und Grafschaften mit drei und mehr, zuletzt für einen Ausschnitt aus städtischen und ländlichen Wahlkreisen mit zusammen 100 Abgeordneten. Die Erhöhung der Zahl städtischer Vertreter für Großbritannien von 268 auf 300 nach dem Vorschlag der *Boundary Commission* vom 27. September 1917, brachte die »landwirtschaftlichen Interessen dazu«, um die Beibehaltung der Verhältniswahl in der Gesetzesvorlage »eine heftige Propaganda zu entfalten«[43]. Während die konservative Mehrheit des Oberhauses Änderungsanträge zugunsten der Verhältniswahl formulierte, lehnte indes die Mehrzahl der Konservativen im Unterhaus alle entsprechenden Vorschläge bis auf den letzten Kompromißvorschlag vom 6. Februar 1918, der nur unter erheblichem Zeitdruck zustande kam, ab. Namentlich die konservativen Abgeordneten aus Birmingham, Manchester und Liverpool, aus großen Städten also, die seit 1885 konservative Domänen waren, wandten sich dagegen: Austin Chamberlain führte sie an[44]. Aber Arthur Balfour, einer der zwei Vertreter der City of London, den der Vorschlag nicht traf, war dafür. Ihm stimmten Nichtbetroffene auf beiden Seiten des Hauses bei, so auch Herbert Henry Asquith, der alte Führer der Liberalen und Premierminister bis Dezember 1916.

Zur Auseinandersetzung um alternative vote

Wahl mit absoluter Mehrheit ist die Grundidee, die zu diesem Wahlsystem führte und sich in der Praxis damit verbindet. Bereitschaft zum politischen Kompromiß beim Wähler und mittelalterliches Verfassungsprinzip, ließen sich hier zusammenbringen. Solange Grafschaften und Städte, Burg- und Marktflecken (mit den Rechten eines *Parliamentary constituency*) durch je zwei Abgeordnete vertreten wurden (was Jahr-

42 Captain Viscount Wolmar (Cons.), *H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 1661. Durch die Stärkung des repräsentativen Prinzips würde das Unterhaus »viele seiner Mißstände« verlieren, sagte der Konservative Lord Hugh Cecil, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 94, Sp. 841. Der Blockademinister Lord Robert Cecil (Cons.) machte das (Zwei-)Parteiensystem für den Prestigeverlust des Unterhauses verantwortlich, da den Abgeordneten Unterwerfung unter die Befehle der Partei abverlangt würden, gleichgültig wie immer sie lauten, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 95, Sp. 1179.

43 H. L. Morris, *Parliamentary Franchise Reform in England and Wales. 1885–1918*, New York 1921, S. 180.

44 Die ganze Vordergründigkeit der Argumentation und das verdeckte Taktieren wurde besonders von Austin Chamberlain aufgedeckt: Vgl. die Debatten vom 30./31. Januar und 5./6. Februar 1918, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 1601 f.

hunderte hindurch, bis zur Großen Wahlreform 1832 der Fall war, auch danach noch für einen Großteil von ihnen galt) und bevor das moderne britische (Mehr-)Parteiensystem entstand, hieß Mehrheit absolute Mehrheit. Nach 1885, nachdem der Einerwahlkreis *(single member seat)* zum Regelwahlkreis geworden war, bedeutete relative Mehrheitswahl bei Zweiparteienkonkurrenz nichts anderes denn Entscheidung durch absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Erst nach 1900, erst mit dem Auftreten der Arbeiterpartei (nicht ihrer Vorläufer) kam es dazu, daß in einer nennenswerten Anzahl von Wahlkreisen drei Parteien Kandidaten präsentierten. Zur letzten Wahl vor dem Ersten Weltkrieg, zur Dezemberwahl 1910, konnte die Arbeiterpartei trotz aller Anstrengungen lediglich 56 Kandidaten aufbieten. Bewarben sich vor dem Ersten Weltkrieg also in fast allen (670) Wahlkreisen nur zwei Kandidaten, standen sich bei der Wahl von 1918 in 38 % der Wahlkreise drei und mehr gegenüber. Damit war jedoch das Entscheidungsprinzip »relative Mehrheit« nicht allgemein zur Geltung gelangt. Lediglich 15 % der Einerwahlkreise wurden 1918 mit einer Minderheit an Stimmen *(on a minority vote)*, d. h. mit relativer Mehrheit gewonnen; ebensoviele Sitze fielen kampflos an Bewerber ohne Gegenkandidaten und 60 % aller Unterhausabgeordneten errangen in ihren Wahlkreisen die absolute Mehrheit! In den Wahlen nach 1918 schwankte der Anteil mit relativer Mehrheit gewonnener Mandate zwischen 6 % (1931, 1951 und 1955) und 54 % (1929), erreichte im Mittel nicht mehr als 23 %. Umgekehrt gesprochen: mehr als ³/₄ aller Mitglieder des britischen Unterhauses wurden seit der großen Wahlsystemdebatte 1917/18 mit absoluter Mehrheit gewählt. Die Anzahl an »Dreieckswahlen« ist seit den zwanziger Jahren davon abhängig, wieviele Kandidaten die Liberalen ins Feld schicken können. Sie schwankt von Wahl zu Wahl beträchtlich: 1929 waren in 82 % aller Wahlkreise drei Kandidaten (und mehr) angetreten, 1931 nur in 20 %.

Diese empirischen Fakten aus der englischen Wahlgeschichte beeinflußten den Diskussionsverlauf nicht. Konnte auch kein Beteiligter die politische, ökonomische und soziale Entwicklung nach Beendigung des Krieges vorhersehen und damit die konkrete Wahlsituation und Lage der Parteien in der Zeit zwischen den Weltkriegen ahnen, die Wahlgeschichte vor 1918 hätte Argumente genug geliefert, dem Wahlsystem nicht die zentrale Bedeutung für das politische System zuzuweisen, wie es geschehen ist. So aber schwebte die Debatte in relativer Höhe über den empirisch feststellbaren Gegebenheiten. Orientierungspunkte anderer Art traten an ihre Stelle. In Erwartung zunehmender *three-cornered contests*[45] hatte eine *Royal Commission on Electoral Systems* 1910 bereits (einmütig) *alternative vote* für Unterhauswahlen empfohlen. Auf die Empfehlung der Kommission wurde in der Debatte Bezug genommen. Die *Mr. Speaker's Conference*, die von den Überlegungen der Königlichen Kommission beeinflußt, ebenfalls für dieses Wahlsystem plädierte, lieferte vielen Rednern Argumentationshilfen. Die Entscheidung der Konferenz war aber nur mehrheitlich

45 In der Debatte vom 9. August wurden die wichtigsten Abschnitte des Berichtes der Kommission zitiert. Das gegenwärtige Wahlsystem, so steht im *H. C. Deb.*, 5, Bd. 97, Sp. 631–644 zu lesen, »has the most serious defect with which any method of election can be charged. In a contingency which has grown common it permits the return of the least popular candidate«, daß »the failure of the present system and the necessity of reforming it were urged upon us strongly by the representatives of party organisations on both sides«. Nach reiflicher Abwägung kam die Kommission zum Ergebnis: »the alternative vote remains the best method of removing the most serious defect which a single member constituency can present – the return of minority candidates – and accordingly we recommend its adoption ...«

erfolgt, so daß von vornherein Raum für Parteistandpunkte und Einzelinteressen blieb.

Anhänger und Gegner der *alternative vote* lassen sich fein säuberlich nach Parteizugehörigkeit trennen: dafür sprachen Liberale und Labour-Abgeordnete (denen sich ein irischer Nationalist anschloß), dagegen Konservative, die neue Gefahren der Wahlkorruption an die Wand malten. Die Advokaten der Neuerung hingegen sprachen von einem demokratischen Wahlverfahren: parlamentarische Demokratie setze Wählermehrheiten voraus. In diesem Sinne äußerten sich Labour-Abgeordnete, unter ihnen A. Henderson, *Chairman of the Parliamentary Labour Party* von 1914–1917 und W. Adamson, sein Nachfolger. Liberale fürchteten, folgt man ihren Argumenten, um das repräsentative System, wenn eine große Zahl von *minority representatives* (Abgeordnete, die nur eine relative Mehrheit in ihrem Wahlkreis erringen konnten) Sitze im Unterhaus einnähmen; die Repräsentativität des Parlaments (hinsichtlich der Hauptströmungen, -meinungen und -interessen des Landes) wäre in Gefahr.

Mit der Wahlreform von 1918 hat die Demokratisierung des parlamentarisch-repräsentativen System Großbritanniens ihre heutige Ausgestaltung nahezu erreicht. Nach der Einführung von Diäten im Jahre 1911 wurden 1918 die Wahlkampfausgaben zugunsten minderbemittelter Kandidaten beschränkt, die unmittelbaren Wahlkosten der Staatskasse auferlegt[46]. Der eigentliche Schritt zur britischen Demokratie aber erfolgte durch die Demokratisierung des Wahlrechts: das allgemeine Wahlrecht für Männer über 21 Jahren und die Wahlrechtserweiterung auf Frauen über 30 Jahren (die Gleichstellung mit den Männern erfolgte erst 1928) erhöhte die Zahl der Wahlberechtigten 1918 von weniger als 9 Millionen vor der Reform auf über 21 Millionen. Von diesen Neuerungen erwarteten die Befürworter der *alternative vote* einen tiefgreifenden Wandel im Parteiensystem. Eine Rückkehr zur Einfachheit des Zweiparteiensystems vergangener Tage hielten die Liberalen nicht für möglich[47]. Auch die frühere Einfachheit der britischen Regierungsweise in ihrer Reduzierung auf das Gegenüber von Regierung und Opposition im Unterhaus, wird durch die Vervollkommnung der Demokratie und die Ausdehnung der lokalen Selbstverwaltung auf immer weitere Bereiche einer komplexeren Regierungsweise weichen müssen. Fortschreitende Industrialisierung und Demokratisierung bedeutet eben zunehmende Komplexität. Von dieser Annahme der zukünftigen Entwicklung Großbritanniens ausgehend schien eine Zunahme der *three-cornered fights* unausweichlich. Wird relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen beibehalten, argumentierten die Reformanhänger, führt dies zu geringerer Stabilität des Regierungssystems, entstehen Zweifel an der Legitimation der Regierungsmaßnahmen dann, wenn die ungeheuer schwierigen Nachkriegsprobleme zu bewältigen sind[48] (Streiks, insbesondere der Generalstreik von 1926 bestätigten die Vorhersage von sozialen Konflikten, nicht aber die von Legitimationskrisen).

46 Die Reduzierung der Kosten für Wahlkampf und Wahldurchführung die vor 1918 alleine auf den Schultern der Kandidaten lasteten, die überdies vor 1911 mit keinen Diäten rechnen konnten, führte in der Tat dann bei der Wahl 1918 zu einem sprunghaften Ansteigen der Bewerber für einen Sitz im Unterhaus – und zwar von Labour-Kandidaten. VglSetzer, aaO. (FN 14), S. 247 f.

47 Herbert Samuel in seiner Rede vom 22. November 1917, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 99, Sp. 1508 und passim.

48 Man rechnete mit 300–400 *three-cornered contests* und 100–200 *minority representatives, H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 1810.

Die Gegenargumentation der Konservativen kreiste um die von ihnen befürchtete Zunahme der politischen Korruption durch einen »Kuhhandel« der Parteien hinter dem Rücken und auf Kosten der Wähler, um das erwartete Ansteigen der Kandidaturen und Parteien (die daraus resultierende Zersplitterung des Parteiensystems), um den vermuteten Machtzuwachs der Parteibosse in den Wahlkreisen und des zentralen Parteiapparates auf Kosten der Freiheit der Abgeordneten. Hinter den Argumenten stand die (berechtigte) Angst vor einem Wahlabkommen zwischen Liberalen und Arbeiterpartei (s. u.), das die traditionell starke Position der Konservativen in der Wählerschaft hätte unterminieren können. Die Konservativen waren deshalb entschlossen, *alternative vote* aus der Gesetzesvorlage zu eliminieren. Die vorgebrachten Argumente können deshalb nur als vordergründig gewertet werden. Hatten nicht die Reformanhänger recht, wenn sie darauf verwiesen, die von den Konservativen behaupteten (undemokratischen) Auswirkungen und Folgen einer Wahlsystemänderung seien gerade der relativen Mehrheitswahl immanent, seien immer ein Aspekt der englischen Wahlpraxis gewesen? Hatten nicht Wahlkorruption und illegale Praktiken eine lange Tradition in England[49]? Festzuhalten ist die Unbekümmertheit, mit der auch in diesem Teil der Debatte gleiche Argumente für geradezu entgegengesetzte Positionen in Anspruch genommen wurden. Eine Erklärung dafür ist leicht zu finden. Sie liegt erstens im geringen empirischen Gehalt, zweitens in der Interessenbezogenheit der Beiträge.

Die zur Diskussion gestellte Einführung der *alternative vote* in *single member constituencies*, für die Liberale und Arbeiterpartei geschlossen und hartnäckig eintraten, spielte für die Taktik des Oberhauses im Verlauf der Debatte und der Endphase der Gesetzgebungsprozedur die ausschlaggebende Rolle. Die Interessenlage ist (und war) klar: das (geheime) Wahlkampfabkommen von 1903 zwischen Ramsay MacDonald (damals Sekretär der Arbeiterpartei) und Herbert Gladstone (damals Haupteinpeitscher der Liberalen) zur Vermeidung von Gegenkandidaturen, hatte beiden Parteien unbestreitbar Gewinn gebracht. Es verhalf den Liberalen 1906 zur absoluten Mehrheit, sicherte ihnen 1910 in beiden Wahlen einen relativen Erfolg über die Konservativen und (mit Unterstützung der Arbeiterpartei und Teilen der irischen Nationalisten) die Regierungsbildung. Von insgesamt 40 Labour-Abgeordneten waren im Januar 1910 39 in Wahlkreisen gewählt worden, wo die Liberalen auf Gegenkandidaten verzichtet hatten. Bei der Wahl im Dezember desselben Jahres waren es 41 von 42 Abgeordneten. Ein Wahlabkommen mit den Liberalen lohnte sich also auch für die Arbeiterpartei, garantierte ihr eine ansehnliche Parlamentsvertretung. Eine Ausdehnung der Absprachen auf den Kampf um bis zu 200 Wahlkreise hätte für die Konservativen unabsehbare (und längerfristig mit Sicherheit auch jede Wahlkoalition sprengende) Auswirkungen gehabt, wenn nicht katastrophale Folgen gezeitigt. Die *single member constituencies* blieben nach der Neuverteilung der Sitze (1917) ganz überwiegend kleinere, vor allem ländlich geprägte (englische) Provinz-Städte, mit einem starken Anhang der Konservativen noch aus Zeiten, in denen die größeren Grundbesitzer die ganze Gegend beherrschten. Hier konnten die Konservativen nur mit *Alternative vote* geschlagen werden[50]. Eben dies war die Absicht ihrer politischen Gegner. Was Wunder, daß die konservativen *Lords* den konservativen *Commons* zu Hilfe eilten? Mußte

49 Siehe hierzu Setzer, aaO. (FN 14), S. 90 f.

50 Vor 1945 konnte die Arbeiterpartei eine Mehrheit dieser Wahlkreise nicht erringen. Doch dann schaffte sie sogar agrarisch gefärbte Wahlkreise, aus denen die Liberalen schon lange vertrieben waren.

nicht jede Wahlsystemänderung an dieser Interessenkonstellation scheitern, trotz aller Argumente und unabhängig von Prinzipien der Repräsentation?

Argumente für relative Mehrheitswahl

In den Argumenten gegen die Alternativen zur relativen Mehrheitswahl finden sich – gleichsam komplementär – zugleich die Argumente und Begründungen für die relative Mehrheitswahl. Was damals zugunsten dieses Wahlsystems vorgebracht wurde, was an positiven Auswirkungen für das britische Regierungssystem Erwähnung fand, ist in allen Auseinandersetzungen um Wahlsysteme seitdem vielfach aufgegriffen und wiederholt worden (Hintergründe und Interessenlage, die die Argumentation in der Debatte 1917/18 bestimmten, blieben leider unbeachtet und unerwähnt). Danach steht die relative Mehrheitswahl für folgende »Systemeigenschaften«: starkes, entscheidungsfähiges Unterhaus, klare Mehrheitsverhältnisse, keine Koalitionen, Zweiparteiensystem, arbeitsfähige Regierung, starke Regierung, stabile Regierung, verantwortliche Regierung, wirksame und verantwortungsbewußte Opposition, Möglichkeit des Machtwechsels – Stabilität, verbunden mit Dynamik und Fortschritt.

Die »Mutter der Parlamente« verdiene das Verhältniswahlsystem nicht; das *House of Commons* sei immer ein Ort für pragmatisch denkende Staatsmänner gewesen, keiner für Doktrinäre, Philosophen und Idealisten. Dieser Auffassung konnte jeder Konservative zustimmen. Auch viele Liberale bekannten sich zu ihr. Während sozialistische »Theoretiker« das im Juni 1818 vom Labour-Parteitag verabschiedete programmatische Manifest *Labour and the New Social Order* formulierten und Wahlvorkehrungen forderten, »die jeder Minderheit ihre proportionale Repräsentation und nicht mehr als ihre proportionale Repräsentation«[51] garantieren, schätzte der sozialistische Pragmatiker, Organisator und »Machtpolitiker« Ramsay Mac Donald die im relativen Mehrheitswahlsystem angelegten Vorteile höher als die »proportionale Repräsentation«[52]. In einer Dreiparteien-Konstellation schien ihm die Erringung einer parlamentarischen Mehrheit zur Schaffung einer »neuen Gesellschaft« eher durch relative Mehrheitswahl erreichbar.

In Austin Chamberlain fand MacDonald einen Verbündeten. Der nachmalige Führer der Konservativen im Unterhaus (vom März 1921 bis Oktober 1922) setzte sich allerdings aus entgegengesetzten Gründen für die Beibehaltung des herkömmlichen Wahlsystems ein: Chamberlain wollte die »alte Gesellschaftsordnung« erhalten wissen. Ihm gelang es, die Position der Mehrheitswahlverfechter am prägnantesten auszudrücken. Sein Beitrag hierzu vom 30. Januar 1918 ist um so bemerkenswerter, als er sich darin gegen seine Parteifreunde im Oberhaus wandte; die Lords verlangten in einem *amendment* die Wiedereinführung der Verhältniswahl in die *bill*, sie verlangten

51 G. D. H. Cole, *A History of the Labour Party from 1914*, London 1969 (zuerst 1948), S. 67 (vgl. auch FN 52).

52 MacDonald am 22. Mai 1917, *H. C. Deb.*, 5, Bd. 93, Sp. 223 f. Daß auch Sidney Webb (und Beatrice Webb) vor 1918 heftige Opponenten der Verhältniswahl waren, darauf wurde in der Debatte von Lord Hugh Cecil (Cons.) hingewiesen als er ausführte: nach dem Krieg wird der politische Kampf um die Grundfrage Staatskontrolle *(state controle)* oder individuelle Freiheit *(freedom of the individual)* auszufechten sein und für ihn (Cecil) als Konservativen, heißt es für Verhältniswahl einzutreten, weil Sidney Webb (und B. Webb) entschieden dagegen sei! – *H. C. Deb.*, 5, Bd. 94, Sp. 842. Demokratische Forderungen hin, demokratische Forderungen her: das interessengeleitete Taktieren auf dem Wege zum Machterwerb und im Kampf um Machterhaltung auf allen Seiten ist klar erkennbar. Die *Lords* haben in der Schlußphase der Debatte dann auch den *Commons* eine Lektion in Taktik erteilt.

die Aufhebung des (mehrfach, zuletzt am 22. November abgegeben) ablehnenden Votums der Commons. Austin Chamberlain hatte die große Mehrheit der anwesenden Konservativen, in der Zurückweisung dieses »Ansinnens« der Lords auch die der Liberalen und Labour-Abgeordneten auf seiner Seite. Mit seinem gegen das Oberhaus und an das Unterhaus gewandten Plädoyer faßte er die Vorstellungen der Mehrheitswahlanhänger in allen Parteien von der Funktion eines Wahlsystems gut zusammen:

Was, fragte Chamberlain das Haus, ist der Zweck eines Wahlsystems? Soll es ein Unterhaus hervorbringen, das einem Mikrobild der Nation gleicht – einem Mikrobild, das alle politischen Schattierungen, Strömungen und Meinungen im ganzen Lande exakt wiedergibt? Dieser (von den Lords vorgeschlagene) Weg führt zu Impotenz, zu schwachen Regierungen. Regierungen in der Hand einer unsteten, je nach Laune wechselnden Mehrheit, wenn mal die eine – mal die andere kleine Gruppe mit der Regierung unzufrieden ist. Das Unterhaus, anstatt eine große, freie, beratende Versammlung zu sein, würde zum Marktplatz, zum Ort des Tauschens und Feilschens hinter dem Rücken des Speakers. Diese »große Versammlung« gehört zu den besten Traditionen dieses Landes, die ihm in der Vergangenheit so gute Dienste geleistet haben. Sie gilt es zu erhalten. Sie dürfen nicht preisgegeben werden.

Exakte Proportionalität von Stimmen und Parlamentssitzen ist nicht unser Wunsch, kann nicht unser Ziel sein, erklärte Chamberlain weiter. Das Allerwichtigste ist, daß die Regierung seiner Majestät nach Wahlen weiterregieren kann. Wenn die Regierung in den wesentlichen Fragen das Vertrauen des Landes besitzt, soll sie über ausreichende Unterstützung (im Parlament) und genügend Machtmöglichkeiten verfügen, um die Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungsmaschine zu beherrschen und zu lenken. Sicherlich werden durch das Wahlsystem mal auf der einen, mal auf der anderen Seite des Hauses übersteigerte (weit überproportionale) Mehrheiten herbeigeführt. Doch, von weit größerer Wichtigkeit als diese ungleiche Vertretung ist eine starke Regierung, eine Regierung, die in der Lage ist, die Polik durchzuführen, deren Ankündigung wegen sie gewählt wurde und für die sie dem Wähler verantwortlich ist[53].

Den Argumenten Austin Chamberlains lag die Auffassung zugrunde, daß die Funktion der Wahl in erster Linie in der »Wahl einer Regierung« und nicht in der »Wahl einer beratenden und gesetzgebenden Versammlung mit einer Exekutive als Vollzugsorgan« besteht. Seine Auffassung entsprach nicht der klassischen Repräsentations- und Parlamentarismustheorie, sondern der Verfassungspraxis und den auf ihr gegründeten Vorstellungen. In den meisten westlichen Demokratien haben heute Parlamentswahlen in der Verfassungswirklichkeit diese Funktion. In den Plädoyers für relative Mehrheitswahl allerdings war von Demokratie, gar von parteienstaatlicher Demokratie im Sinne Gerhard Leibholz', nicht die Rede.

Grundpositionen – Taktik – Interessen

Die Debattenbeiträge lassen zwei gegensätzliche Grundpositionen des Demokratieverständnisses erkennen. Nach Auffassung der Anhänger von *proportional representation* und *alternative vote* sollten neben der Wählermehrheit alle Minderheiten von Gewicht im Unterhaus repräsentiert sein. Die Verfechter der relativen Mehrheitswahl hielten die Repräsentation aller durch eine Regierung und die sie tragende Unterhaus-

53 *H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 1615–1616.

mehrheit für gegeben. Eine klare und konsistente Argumentationskette, die diese grundlegenden Positionen weitgehend untermauert hätte, kam nicht zum Vorschein. Einige, in den Debatten geäußerte Vermutungen deuten darauf hin, daß die eigentlichen Beweggründe, die letztendlich die Entscheidung bestimmten, anderswo denn im Demokratieverständnis oder in einer Repräsentationsidee gesucht werden müssen: die radikalsten Befürworter der Verhältniswahl kamen aus Wahlkreisen, für die sie nicht vorgesehen war[54]; wo, so rechnete der Liberale Whittacker einigen seiner konservativen Kollegen vor, sie Sitze gewinnen würden, wünschen sie Verhältniswahl, wo sie verlieren könnten, wünschen sie diese nicht[55]. Berücksichtigt man die Interessen der Beteiligten (Regierung, Unterhaus, Oberhaus, Parteien und Abgeordnete) und bedenkt, wie ungewiß allen die Folgen ihrer Entscheidung erscheinen mochten, läßt sich fragen, ob eine Wahlsystemänderung überhaupt eine Chance haben konnte?[56]

Die Fixierung auf Mehrheiten als Basis starker Regierungen ist aus heutiger Sicht recht zweifelhaft. Das Beispiel Großbirtannien zeigt: »Regierbarkeit« und Stabilität sind durch eine ausreichende Parlamentsmehrheit alleine nicht gesichert. Wie die zeitgenössischen Kritiker der Mehrheitswahl[57] behaupten, sind gerade die institutionellen Mechanismen des britischen Parlamentarismus, ist das Zweiparteiensystem und somit auch das britische Wahlsystem schuld an der politischen und wirtschaftlichen Misere des Landes. Die Anhänger der Mehrheitswahl sahen indes 1917/18 in ihm den Fortschritt garantiert, einen Fortschritt, den nur stabile Regierungen bringen können. Zu den Anhängern dieser Auffassung zählten Konservative und Liberale[58]. Als ein Liberaler von seinem Glauben an *strong party government* sprach und sich gegen die Verhältniswahl wandte[59], konnte er sich natürlich nicht vorstellen, daß nur wenige Jahre später seine Partei in politische Ohnmacht stürzen wird, um nach dem Zweiten Weltkrieg gänzlich zur Bedeutungslosigkeit herabzusinken. Mit dem Niedergang der Liberalen ging der Aufstieg der Arbeiterpartei einher. Der englische Wohlfahrtsstaat entstand. Darin lag der Fortschritt. Er lag auch in der Demokratisierung der Institu-

54 *H. C. Deb.*, 5, Bd. 95, Sp. 1211.
55 *H. C. Deb.*, 5, Bd. 99, Sp. 1431.
56 Es ist unsinnig zu sagen, ein Wahlsystem habe »theoretisch« diese oder jene Auswirkungen, ohne gleichzeitig die Anfangs- und Randbedingungen zu benennen, unter denen sich angenommene Modelleigenschaften realisieren. Bedingungen wie die Verteilung der Wähler auf die Wahlkreise und das Wählerverhalten sind für die Stimmen-Mandats-Relation wichtiger als das Wahlsystem selbst. Die Vorstellung von Vogel/Nohlen/Schultze, aaO, (FN 11), S. 34, daß sich der Gesetzgeber für eine Repräsentationsvorstellung erklärt und daraufhin dann für ein dieser Vorstellung gemäßes Wahlsystem entscheidet, ist unzutreffend. Das britische Unterhaus hat sich nicht für das »Repräsentationsprinzip Mehrheitswahl« entschieden. Im unreformierten Haus, vor den Wahlreformen im 19. Jh., waren Grafschaften und bestimmte Städte im Unterhaus vertreten und damit als Gemeinschaften (mit ihren wirtschaftlichen Interessen) repräsentiert. Für das alte System mag der Ausdruck »Repräsentatiionsmodell Mehrheitswahl« daher vielleicht eine passende Bezeichnung sein. Für das britische System unserer Zeit, in dem es um die Repräsentation von Personen und deren Interessen geht, gilt dies nicht.
57 Die Fixierung auf Mehrheiten, Regierung und Opposition, vernachlässigte die Auswirkungen des Zweiparteiensystems auf die innerparteilichen Strukturen, von denen selbst die Arbeiterpartei voll getroffen wurde; sie vernachlässigte auch die Auswirkungen auf die Funktion des Parlaments im britischen Parlamentarismus: das Wahlsystem wurde mitschuldig am Funktionsverlust des Unterhauses und an der Bedeutungslosigkeit des Abgeordneten (s. dazu die in FN 13 genannten Arbeiten).
58 Vgl. *H. C. Deb.*, 5, Bd. 99, Sp. 1323.
59 Der Abgeordnete Gilbert, ebda. Sp. 1421.

tion[60], die den Liberalen von heute – nach einem halben Jahrhundert der politischen Ohnmacht – jedoch nicht weit genug getrieben worden ist. Im Namen der Demokratie verlangen sie Verhältniswahl. Wären die Vorschläge zur Wahlsystemänderung 1917/18 angenommen worden, käme die britische Demokratie unserer Tage der »parteienstaatlichen Demokratie« bundesrepublikanischen Musters näher und – gäbe es kein *problem of party government*[61].

Nach der 2. Lesung am 22. und 23. Mai 1917 gelangte die Vorlage in das Ausschußstadium. Wie bei wichtigen verfassungsrechtlichen Fragen üblich beriet das Unterhaus nunmehr als *Committee of the Whole House.* Durch diese Verfahrensweise konnten sich die Abgeordneten an der Debatte beteiligen und die sonst für *backbencher* sehr restriktiven Debattenregeln galten nicht. Paragraph um Paragraph des Gesetzentwurfes wurde zusammen mit Abänderungsvorschlägen eingehend beraten und zur Abstimmung gebracht. An den insgesamt dreizehn Abstimmungen zum Paragraph 15 – *Modification of Method of Voting in Certain Constituencies* – beteiligten sich zwischen 30 % und 57 % der 670 Mitglieder des Unterhauses.

Um die Verflechtung von Partei- und Personeninteressen zu durchleuchten, wurde das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten in einer Korrelations- und Faktorenanalyse im einzelnen untersucht[62]. Die Tabelle »Abstimmungen im Unterhaus 1917/18 über Anträge zur Modifizierung des Wahlsystems« enthält die Abstimmungsergebnisse, getrennt nach Parteien.

In der ersten Abstimmung wurde beschlossen, die einzusetzende Wahlkreiskommission soll bei ihren Einteilungsvorschlägen von der Annahme ausgehen, daß die Verhältniswahl abgelehnt worden sei. Etwa 70 % der anwesenden Konservativen, 40 % der Liberalen und 50 % der Labour-Abgeordneten, zusammen eine knappe Mehrheit, unterstützten den Antrag des Konservativen Jessel. Bei der zweiten Abstimmung ging es um § 15 Abs. 1 der Regierungsvorlage: *single transferable vote in boroughs* und *counties* mit 3 und mehr Abgeordneten. Mehrheiten bei den Liberalen und Labour-Abgeordneten für Verhältniswahl in Mehrmannwahlkreisen, starke Minderheiten dagegen. Bei den Konservativen war die Situation umgekehrt und deutlicher: 76 % votierten mit nein. Welche Faktoren bestimmten die ablehnende Haltung? Die Abstimmungsanalyse[63] vermittelt Einblicke. Sieht man über Parteigrenzen hin-

60 Setzer, aaO. (FN 14) S. 232 f. und S. 262 f.

61 Richard Rose, *The Problem of Party Government*, New York 1974.

62 Dabei wurden Variablen berücksichtigt, die den sozialen Status (Bildung und soziale Schicht) der Abgeordneten, ihr Alter und die Zeit ihrer Zugehörigkeit zum Unterhaus (Zahl der Wahlperioden) repräsentieren. Daneben wurden die Abgeordneten nach Wahlkreismerkmalen erfaßt, wie Wahlkreisgröße (nach dem Stand der Wahlberechtigten vom Dezember 1910), städtischer oder ländlicher Wahlkreis, Zahl der Vertreter der *constituencies,* aus denen die an den Abstimmungen teilnehmenden Abgeordneten kamen (ein, zwei, drei und mehr, drei bis fünf, fünf und mehr Vertreter). Schließlich wurden die Parteizugehörigkeit und die Abgeordneten extra ermittelt, die ohne Durchführung der Wahl für gewählt erklärt worden waren, d. h. sogenannte *uncontested seats* vertraten. Die hierfür benötigten Daten wurden nach Angaben in *Dod's Parliamentary Companion* von 1910 (vor und nach der Wahl) zusammengestellt. Das Abstimmungsverhalten selbst, mit Ja und Nein in den *House of Commons Debates,* 5th Series, Bd. 92–106 festgehalten, weicht im Gesamtergebnis sowohl von dem dort angegebenen Ergebnis der Zählung als auch von dem bei Morris, aaO. (FN 43), passim. angeführten Zahlen ab. Die Mehrzahl der 30 Variablen sind Alternativ-(0-1)-Variablen.

63 Neben der tabellarischen Erfassung der Abstimmungsergebnisse wurde zur Ermittlung der wichtigsten Einflußgrößen auf das Abstimmungsverhalten eine Korrelations- und Faktorenanalyse durchgeführt. Korrelationskoeffizienten und Faktorenaufbau lassen die Zusammenhänge interpretieren.

Abstimmungen im Unterhaus 1917/18 über Anträge zur Modifizierung des Wahlsystems

Abstimmung		Antrag		Konservative			Liberale			Arbeiterpartei			Irische Nationalisten			Sonstige			Alle Abstimmenden		
Lfd. Nr.	Datum	Initiator	GEGENSTAND	Ja	Nein	Zus.	Ja	Nein	Zus.	Ja	Nein	Zus.	Ja	Nein	Zus.	Ja	Nein	Zus.	Ja	Nein	Zus.
				Im Unterhausplenum abgegebene Stimmen																	
1.	12. 6. 17	Jessel (Kons.)	Instruktion an Boundary Commission, Verhältniswahlprinzip zu ignorieren	85	38	123	53	79	132	11	12	23	—	14	14	1	—	1	150	143	293
2.	4. 7. 17	Regierung	Verhältniswahl in Boroughs und Counties mit je 3 und mehr Abgeordneten	42	136	178	89	59	148	13	7	20	27	—	27	—	1	1	171	203	374
3.	9. 8. 17	Regierung	Alternativstimmgebung in one-member constituencies	3	112	115	94	13	107	20	—	20	10	—	10	—	—	—	127	125	252
4.	9. 8. 17	Regierung	Nur noch je eine Stimme für Universitätswähler	19	64	83	90	3	93	19	—	19	6	—	6	—	1	1	134	68	202
5.	22. 11. 17	Williams (Lib.)	Verhältniswahl in Boroughs und Counties mit je 3 und mehr Abgeordneten	28	125	153	60	71	131	14	8	22	25	—	25	1	—	1	128	204	332
6.	22. 11. 17	Regierung	Alternativstimmgebung in one-member constituencies	1	121	122	109	2	111	22	—	22	19	—	19	—	—	—	151	123	274
7.	30. 1. 18	Oberhaus	Verhältniswahl in Boroughs und Counties mit mehr als 3 und weniger als 5 Abgeordneten	61	97	158	43	110	153	5	18	23	6	1	7	—	—	—	115	226	341
8.	31. 1. 18	Oberhaus	Streichung der Alternativstimmgebung	170	—	170	1	154	155	—	20	20	—	6	6	—	—	—	171	180	351
9.	5. 2. 18	Jessel (London), Chamberlain (Birmingham)	Keine Verhältniswahl in London und Birmingham (Abänderungsantrag zum nächstfolgenden Antrag)	124	52	176	77	82	159	6	16	22	2	8	10	—	—	—	209	158	367
10.	5. 2. 18	Oberhaus	Verhältniswahl in Boroughs mit je 3 und mehr Abgeordneten	57	123	180	61	107	168	15	9	24	9	1	10	—	—	—	142	240	382
11.	6. 2. 18	Dickinson (Lib.)	Alternativstimmgebung in 100 one-member constituencies	1	178	179	143	5	148	14	1	15	10	1	11	—	—	—	168	185	353
12.	6. 2. 18	Oberhaus	Verhältniswahl für 100 Sitze in Boroughs und Counties mit 3–7 Abgeordneten und Einsetzung einer Kommission für die Auswahl entsprechender Wahlkreise	139	33	172	74	75	149	5	8	13	8	—	8	—	—	—	226	116	342
13.	13. 5. 18	Wahlkreiskommission lt. Beschluß vom 6. 2. 1918	Verhältniswahl in 11 Boroughs und 6 Counties mit zusammen 99 Abgeordneten	43	104	147	62	56	118	7	8	15	—	—	—	—	1	1	112	169	281
	Abgeordnete im Unterhaus zur Zeit der Abstimmung (Anfang 1918)					281			260			39			84			6			670

weg, zeigten Abgeordnete aus Städten (insbesondere aus *boroughs* mit mehr als drei Vertretern im Parlament), ältere Abgeordnete und solche mit höherem sozialen Status, geringe Neigung für dieses Wahlsystem. Persönliche Betroffenheit und das Interesse in Kreisen der »herrschenden Klassen«, die Stabilität des Systems nicht zu gefährden, schlugen zu Buche. Dagegen stimmten die anwesenden irischen Nationalisten, wie bei allen anderen Abstimmungen auch, geschlossen für die Neuerung.

Die 3. Abstimmung über § 15 Abs. 2 des Gesetzentwurfes ist leicht erklärt. Es wurde schon erwähnt, daß in *single member constituencies* Erfolgschancen für eine antikonservative Koalition nur mit *alternative vote* bestanden. So lehnten die Konservativen nahezu geschlossen ab, alle anderen stimmten fast geschlossen zu (Weniger als 38 % der Abgeordneten allerdings hielten es für wichtig genug, an der Abstimmung teilzunehmen).

Vom Pluralstimmrecht in den Universitäten hatten stets die Konservativen profitiert. Aus diesem Grunde wurde in der 4. Abstimmung (an der sich sogar nur 30 % aller Abgeordneten beteiligten) ebenfalls nach Parteizugehörigkeit entschieden. Einer beachtlichen Zahl konservativer Abgeordneter aus städtischen Wahlkreisen und mit niedrigerem Bildungsstand jedoch erschien dieses Privileg der »Gebildeten« nicht mehr zeitgemäß.

Nachdem am 27. September 1917 die Grenzziehungskommission ihren Bericht vorgelegt hatte, stellte der liberale Abgeordnete Aneurin Williams[64] am 21. November den Antrag auf Wiedereinführung der Verhältniswahl für Städte und Grafschaften mit je 3 und mehr Abgeordneten. Die 5. Abstimmung zeigt ein Auseinanderfallen der Liberalen: die deutlichen Mehrheiten für *proportional representation* bei der ersten und zweiten Abstimmung kehrten sich in eine Mehrheit dagegen um. Die schwankende und zwiespältige Haltung der Liberalen erklärt sich (zum Teil) aus dem Ablauf der Debatte. Konservative Befürworter des Antrages stellten einen Zusatzantrag, sie wollen die Städte mit 6 und mehr Abgeordneten ausgeklammert wissen. Dies waren gerade jene Städte, in denen die Konservativen seit 1885 besonders viele Sitze gewinnen konnten, während die Liberalen eher die mittelgroßen Städte mit 3 bis 5 Abgeordneten beherrschten. Ältere, erfahrene Parlamentarier traten zu den Verneinern aus Eigen- und Parteiinteresse. Für sie war der Vorschlag bereits im Prinzip ein Angriff auf ihre Position in Wahlkreis und Parlament.

Das geschlossene Auftreten der Liberalen und Labour-Abgeordneten in der 6. Abstimmung, unterstützt vom einstimmigen Votum der irischen Nationalisten, rettete erneut *alternative vote.* Die Eindeutigkeit des Abstimmungsergebnisses erklärt sich aus dem Parteiinteresse, wie ich weiter oben dargelegt habe.

Für den weiteren Verlauf der Unterhausdebatte wurde der Einfluß des Oberhauses von Bedeutung. Es hatte die Regierungsvorlage in erster und zweiter Lesung beraten

64 Williams selbst wäre von seinem Antrag nicht betroffen gewesen, was ihm einen Tadel der Antragsgegner einbrachte. In der Debatte sprachen von acht Befürwortern nur drei Liberale; dagegen vier Konservative und ein Labour-Abgeordneter. Unter den fünf Gegnern waren lediglich zwei Konservative, aber drei Liberale. Nach den Vorstellungen der Befürworter, wie sie sich im Laufe der Debatte entwickelten, sollten Städte wie Birmingham, Manchester, Liverpool, Glasgow, Sheffield und Leeds, die 6 bis 15 Abgeordnete entsandten, von dem Vorschlag nicht betroffen sein. Wie der Liberale T. Whittacker den konservativen Abgeordneten, die diesen Vorschlag in der Debatte unterstützen, vorrechnete, kamen aus den Städten, die dann ausgelassen würden, doppelt so viele Unionisten wie Liberale. Bei den Städten, die einbezogen würden, wäre dies Verhältnis (Labour-Abgeordnete eingerechnet) umgekehrt: *H. C. Deb.*, 5, Bd. 99, Sp. 1431.

und seine Änderungsvorschläge beeinflußten die weiteren 6 Abstimmungen im Unterhaus ganz entscheidend.

Den Vorschlag der Lords, in allen Städten und Grafschaften mit mehr als 3 und weniger als 5 Abgeordneten die Verhältniswahl einzuführen, behandelte das Unterhaus am 30. Januar 1918. Er war für die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden konservativen Unterhausmitglieder (61 %) unannehmbar, weil damit ihre Vorrangstellung in den englischen Grafschaften auf dem Spiel stand. Immerhin hatte es eine so große Zahl konservativer Ja-Stimmen bis dahin noch nicht gegeben, was daher kommen mochte, daß der Vorschlag aus dem konservativen Oberhaus stammte. Bei den Liberalen und den Labour-Abgeordneten war die Reaktion eindeutiger und ihrer bei den vorangegangenen Abstimmungen eingenommenen Position entgegengesetzt: sie mißbilligten die Einmischung des Oberhauses mit großer Mehrheit (72 % bei den Liberalen, 78 % bei Labour) und sie fürchteten, die starke Stellung der Konservativen in den Städten mit mehr als 5 Abgeordneten würde unangetastet bleiben[65].

Der Plan des Oberhauses, *alternative vote* zu eliminieren, wurde knapp vereitelt[66].

Für Birmingham, ausschließlich konservativ (erst 1924 konnte die Arbeiterpartei den Konservativen einen Sitz, 1929 dann 6 von 12 entreißen), fand Austin Chamberlain genug Gründe, um die Mehrheit vom besonderen Charakter dieser Stadt zu überzeugen. Auch London, so lautete der Antrag, sollte die Verhältniswahl nicht zugemutet werden[67]. Klar tritt hier das Parteiinteresse bei den Konservativen und bei der Arbeiterpartei hervor. Daneben votierten besonders ältere Parlamentarier aus sicheren städtischen Wahlkreisen für, Abgeordnete aus Grafschaftswahlkreisen gegen den Vorschlag, diese Städte auszuklammern.

Der folgende Änderungsantrag des Oberhauses, die Verhältniswahl nur in *Parliamentary boroughs* mit 3 und mehr Abgeordneten einzuführen, vereinte in der Ablehnung Liberale und Konservative in ähnlicher Proportion. Fürchteten die Konservativen um ihre Position in den großen, so die Liberalen um ihre Position in den mittleren Städten. Überdies wurde das Taktieren der Lords von dem Commons als Anmaßung empfungen. Die Labour-Abgeordneten stimmten diesmal in ihrer Mehrheit anders als die Liberalen. Ein Zeichen ihrer Unabhängigkeit? Gewiß, doch stand auch zweifelsfrei fest, daß die Annahme dieses Antrages für die Arbeiterpartei nur vorteilhaft sein konnte.

Ein Änderungsvorschlag Dickinsons erbrachte einen Tag später wieder klare Parteifronten. *Alternative vote* war den Konservativen mit Recht als Angriff auf ihre Herrschaft in den (kleineren) Provinz-Städten erschienen, den es mit allen Mitteln abzuwehren galt. Die anderen Parteien sahen die Dinge anders. Diesmal zeigten Liberale und Labour-Abgeordnete wieder eine so geschlossene Haltung, daß die von Konservativen geäußerte Vermutung, da werde nur nach Parteiinteresse entschieden, sicher richtig war. Von der einheitlichen Nein-Abstimmung der Konservativen gilt natürlich dasselbe.

65 *H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 1601–1705.

66 13 Jahre später, 1931, wurde das gleiche Verfahren vom Oberhaus vorexerziert, und dasselbe Schicksal widerfuhr einer Wahlreformvorlage, die eine Mehrheit aus Labour-Abgeordneten und Liberalen im Unterhaus angenommen hatte. Das Oberhaus lehnte *alternative vote* ab und schlug dagegen eine Verhältniswahl in 100 Wahlkreisen vor. Die Verabschiedung verzögerte sich, bis die Labour-Regierung MacDonald gefallen war.

67 Die Londoner Abgeordneten, Konservative und Liberale, traten in den Debatten 1917/18 als entschiedene Gegner der Verhältniswahl auf. Aus London kamen 32 Konservative und 29 Liberale, und die Londoner fanden diese Verteilung der Sitze gerecht.

Am Schlußtag der Sitzungsperiode 1917/18 wurde in der 12. Abstimmung über das letzte *amendment* der Lords entschieden. *Alternative vote* hatten sie eliminiert, statt dessen die Wahl von 100 Abgeordneten nach Verhältniswahl vorgeschlagen. Etwa 70 % der konservativen Abgeordneten – das ergab die Korrelationsanalyse –, die einen Tag zuvor als entschiedene Gegner der Verhältniswahl aufgetreten waren, stimmten für den neuen Antrag. Der Zwang, dem *amendment* eine Mehrheit des Hauses verschaffen zu müssen, mag dabei mitgewirkt haben, wäre doch die Verabschiedung des gesamten Gesetzeswerkes gefährdet gewesen. Die Liberalen waren in zwei nahezu gleiche Teile gespalten; ihre internen Differenzen und Widersprüche, die zu ihrem Niedergang mit beitrugen, traten deutlich zutage.

Welch übergeordnetes Interesse bestimmte den Ablauf der Auseinandersetzung zwischen den beiden Häusern im Januar und Februar 1918, als die Änderungsvorschläge der Lords zur Debatte standen? Welch höherem Interesse opferten die Abgeordneten ihre persönliche Meinung? Das Verhalten des Oberhauses reflektierte die ablehnende Haltung der Konservativen gegenüber dem *alternative vote*-System, das im Stadium der Ausschußberatungen im Unterhaus eine Mehrheit bekommen hatte. Das Aufbäumen der Commons gegen die Einmischung des »undemokratischen Hauses« des Parlaments in das Recht des Unterhauses, selbst über die Modalitäten seiner Wahl zu entscheiden, endete in den letzten Stunden der Sitzungsperiode mit einem Sieg des Oberhauses.

Die Analyse ergab keinen Zusammenhang zwischen der letzten Abstimmung in der Wahlsystem-Frage am 13. Mai 1918 und den Abstimmungen vom Januar und Februar 1918. Zum Teil war das Plenum anders besetzt, zum Teil hatten die Abgeordneten ihre Meinung geändert. Vieldeutig und zwiespältig war wieder die Haltung der Liberalen und Labour-Abgeordneten. Die Konservativen entschieden sich (im Gegensatz zu ihrer Haltung am 6. Februar) mit eindeutiger Mehrheit gegen den Vorschlag der Wahlkreiskommission, die Wahl von zusammen 99 Abgeordneten in 11 Städten und 6 Grafschaften nach *single transferable vote* vorzunehmen. Abgeordnete aus Wahlkreisen, die von der Kommission in den Plan einbezogen worden waren, lehnten ihn ab. Damit endete die große Wahlsystemdebatte dieses Jahrhunderts, von der die britische Öffentlichkeit allerdings wenig Notiz nahm.

Die Strategie der Unionisten im Oberhaus führte also dazu, daß es nach einer langen Debatte im Unterhaus bei der relativen Mehrheitswahl blieb[68]. Das ganze Reformwerk (die *Representation of the People Bill*) wäre sonst in Gefahr geraten, durch das aufschiebende Veto des Oberhauses nicht mehr rechtzeitig vor Ende des Krieges in Kraft treten zu können. Während im Oberhaus mit Nachdruck bestritten wurde, daß es einen »Kuhhandel« gegeben habe, war es für die zeitgenössischen Betrachter ganz offensichtlich: das Eintreten der (konservativen) Oberhausmehrheit für die Verhältniswahl war ein taktischer Zug gegen *alternative vote* und bedeutete nicht die Akzeptierung des Prinzips »Proportionalität von Stimmen und Mandaten«[69]. Austin Chamberlain, unter den prominenten Rednern der entschiedendste Gegner dieses Prinzips, schlug voller Entrüstung eine Reform des Oberhauses vor und empfahl eine gewählte zweite Kammer. Er durchschaute nicht die Taktik seiner Parteifreunde in der oberen Kammer. Das Unterhaus war in dieser Frage auch nicht die treibende Kraft der Verfassung, die es nach ihm sein sollte[70].

68 Morris, aaO. (FN 43), S. 197.
69 Butler, aaO. (FN 9), S. 11 und 39.
70 *H. C. Deb.*, 5, Bd. 101, Sp. 1617.

Resümee

Die Studie hat sich zum Ziel gesetzt, die zeitgenössische Diskussion über das englische Wahlsystem in einen historischen Zusammenhang zu stellen. Die Unterhausdebatte zur *Representation of the People Bill* von 1917 bot sich als Bezugspunkt an, wo um Alternativen zur Mehrheitswahl gerungen wurde. Die parlamentarische Auseinandersetzung drehte sich um Kernfragen der Verfassung: was ist die Funktion von Wahlsystemen im allgemeinen, welche Auswirkungen zeitigen sie im besonderen? Die relative Mehrheitswahl beeinflußte die Entwicklung des Parteiensystems und somit des parlamentarischen Systems Großbritanniens nach dem Ersten Weltkrieg. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wurde immer davon ausgegangen, der britische Gesetzgeber habe diese Rolle ganz bewußt so gewollt, die Auswirkungen der relativen Mehrheitswahl nach 1918 vorhergesehen. Das war nicht der Fall. Die tatsächlichen Überlegungen und Einflußfaktoren, die die entscheidenden Abstimmungen 1917/18 bestimmten, blieben in der Wahlsystemdiskussion bislang außer acht. Die Untersuchung zeigt, daß es einem Teil der Beteiligten um die Kontinuität des »alten Systems«, dem anderen um den Aufbau einer »neuen Gesellschaft«, allen gemeinsam um Macht ging. Macht und Herrschaft, nicht Prinzipien der Repräsentation oder Prinzipien der Regierungskunst standen zur Debatte.

Alle Beteiligten an der Debatte waren sich bewußt, wie groß der Einfluß institutioneller Mechanismen auf Struktur und Charakter politischer Herrschaftssysteme sein kann; konkrete Vorstellungen über Möglichkeiten und Gestalt, die die zukünftige »Erscheinungsform einer plebiszitären Demokratie« (Leibholz) in Großbritannien in sich tragen sollte, hatte jedoch niemand. Die pragmatisch geführte Debatte stand ganz in der englischen Parlamentstradition. Experimente ließ die Vorgehensweise bei verfassungsrechtlichen Fragen dieser Tragweite nicht zu. Repräsentationsprinzipien als Leitsterne der Debatte büßten sehr schnell ihre Leuchtkraft ein, wenn der zur Abstimmung anstehende Antrag den eigenen Wahlkreis in Gefahr zu bringen schien, oder das Parteiinteresse es verlangte. Aus dem einstimmig gefaßten, ernstgemeinten Vorschlag einer Allparteienkonferenz zur Wahlrechtsfrage, *proportional representaion* in einen Großteil des Landes einzuführen, wurde nichts. Die Regierung unterstützte ihre eigene, auf den Empfehlungen der Konferenz basierende Vorlage nicht, das Unterhaus und die Parteien waren gespalten, die Abgeordneten unsicher. Nur das Oberhaus wußte genau was es wollte: keine Veränderung der bestehenden Machtverhältnisse.

Die Debatte brachte eine Vielzahl und eine Vielfalt von Argumenten für und gegen die zur Diskussion stehenden Alternativen zu Gehör, doch blieben sie theoretisch und empirisch gleichermaßen spärlich fundiert. Demokratische Postulate und liberale Forderungen nach Abgeordnetenfreiheit konnten machtpolitischen Erwägungen nicht standhalten. Die Abstimmungen über *alternative vote* z. B. verliefen klar nach Parteifronten, wurden eindeutig vom Parteiinteresse bestimmt.

Anhängern und Gegnern der Wahlsystemvorschläge unter den Liberalen und Konservativen ging es um die Kontinuität des britischen Regierungssystems. Die Anhänger meinten eine »repräsentativere Versammlung«, eine tiefergreifendere demokratische Verankerung von Parlament und Regierung in der Wählerschaft, wenn sie von Stabilität sprachen. Die Verteidiger des überkommenen »bewährten« Systems dachten an die Sicherung etablierter Herrschaftsausübung, an *ancient privileges* und *vested interests.* Die Labour Party hielt eine starke Staatsmacht für die Durchsetzung ihres sozialistischen Programms (das die Abschaffung des Oberhauses einschloß) für not-

wendig. Warum bestand das Oberhaus so hartnäckig auf dem Proporz? Wollte es etwa die Demokratisierung des Parlamentsbetriebes, die der innerparteilichen Willensbildung (die die Reformanhänger für notwendig hielten) vorantreiben? Keineswegs! Hintergründig ging es den konservativen Lords um die Erhaltung der Machtverteilung zwischen den traditionellen politischen Kräften und sozialen Interessen (was aber die konservativen Commons nicht begriffen), was ihnen die Verhältniswahl durchaus zu garantieren schien.

Nach langer Debatte blieb alles beim alten, obgleich – zum erstenmal in der englischen Parlamentsgeschichte – ein fundamentaler Wechsel im Verfahren zur Wahl des Unterhauses ernsthaft erwogen und in aller Breite diskutiert worden war. Das relative Mehrheitswahlsystem verdankte sein Überleben nicht etwa der allseitigen Anerkennung seiner Vorzüge, sondern dem Umstand, daß sich das britische Parlament nicht auf eine Alternative, die die von der *Mr. Speaker's Conference* einstimmig konstatierten »Defekte« des englischen Wahlsystems hätte beheben können, einigen konnte.

Zusammenfassung

Der Ausgang der letzten Wahl zum britischen Unterhaus zeigt deutlicher als je zuvor die Verzerrungseffekte der relativen Mehrheitswahl hinsichtlich der Stimmen-Mandats-Relation: Die Allianz aus Liberalen und Sozialdemokraten erhielt wenig mehr an Sitzen als ein Zehntel ihres Stimmenanteils. Die Forderung nach *proportional representation* im Namen der Demokratie ist wohl begründet. In diesem Beitrag untersuche ich die wichtigste Wahlsystemdebatte dieses Jahrhunderts im britischen Unterhaus, in der 1917/18 über Alternativen zum relativen Mehrheitswahlsystem beraten und entschieden wurde. Wie in der heutigen Auseinandersetzung wurde auch damals eine Reform von jenen befürwortet, die von ihr direkt etwas zu erwarten hatten. Hehre Prinzipien der Representation oder Prinzipien der Regierungskunst bestimmten nicht das Ja oder Nein der Abstimmungen.

Summary

The outcome of the last General Election in Britain demonstrates more clearly than the results of any previous election the discrepancy between the share of vote and the share of seats in the House of Commons under the British electoral system: the Alliance of Liberals and Social Democrats abtained only one tenth of its vote share. Their demand for proportional representation in the name of democracy is well founded. In this article I examine the most important debate on electoral system of this century that took place 1917/18 in the House of Commons over proposals on alternatives to the plurality system. I demonstrate that, as in the contemporary dispute, reform was sponsored by those who stood to gain from it directly. High principles of representation or of the art of government have not determined the Ayes and Noes of the divisions.

REGIERUNGSBILDUNG IM NIEDERLÄNDISCHEN MEHRPARTEIENSYSTEM

Von Oskar Meggeneder

Das politische System der Niederlande

Die niederländische Parteienlandschaft ist geradezu das klassische Beispiel eines Vielparteiensystems, was zur Folge hat, daß selbst der durchschnittlich interessierte Niederländer Mühe hat, sich in ihr zurechtzufinden. Dies mag mit der Grund sein, warum »... die deutsche Forschung bislang die eigentümlich geformte Demokratie der Niederlande, unseres wichtigsten Nachbarn, weitgehend ignoriert hat«[1].

Die innenpolitische Auseinandersetzung um die Stationierung der Cruise Missiles, der Sturz der Mitte-Links-Regierung nach knapp neun Monaten uneffizienter Amtszeit und schließlich der Rechts-Ruck bei den Parlamentswahlen am 8. September 1982, haben aber diesen Nachbarn vemehrt in den Blickpunkt der deutschen medialen Öffentlichkeit gerückt.

Die Niederlande sind eine konstitutionelle Monarchie, in der die politischen Möglichkeiten des Monarchen sehr gering sind. Im wesentlichen hat er lediglich das Recht der Information und die Möglichkeit, seine Meinung zu den politischen Aktivitäten und Zielen des Kabinetts zu äußern.

Das niederländische Parlament (Generalstaaten) besteht aus zwei Kammern. Das eigentliche Macht- und Entcheidungszentrum ist die Zweite Kammer, die Erste Kammer ist heute im wesentlichen nur noch eine Revisionskammer. Ihre 75 Mitglieder werden von den Landtagen (Provinzialstaaten) für die Dauer von sechs Jahren gewählt, wobei jeweils die Hälfte der Mitglieder nach drei Jahren ausscheidet.

Die 150 Abgeordneten der Zweiten Kammer werden unmittelbar durch die wahlberechtigten Bürger des Landes nach den Prinzipien des Verhältniswahlrechts für die Dauer von vier Jahren gewählt.

Abgeordnete zur Zweiten Kammer dürfen nicht zugleich Mitglieder der Ersten Kammer sein et vice versa. Minister und Staatssekretäre können an den – prinzipiell öffentlichen – Sitzungen in beiden Kammern teilnehmen, sie gehören jedoch keiner Kammer an und besitzen auch kein Stimmrecht. Wird ein Minister oder Staatssekretär in das Parlament gewählt, darf er sein Amt neben der Kammermitgliedschaft noch drei Monate ausüben, hat sich dann aber für eine der beiden Funktionen zu entscheiden.

In funktionalem Sinne nimmt die Regierung die erste Stelle innerhalb der staatlichen Institutionen ein, da nur sie handeln, bzw. ein Handeln erzwingen kann. Allerdings leitet sie in jedem demokratischen System – also auch in den Niederlanden – ihre Legitimation vom Parlament her. Zwischen Regierung und Kabinett be-

1 Karl Dietrich Bracher im Vorwort zu Norbert Lepszy, *Regierung, Parteien und Gewerkschaften in den Niederlanden*, Düsseldorf, 1979.

steht im übrigen ein Unterschied: zur Regierung gehören der Monarch, der Ministerpräsident und die Minister. Das eigentlich handelnde Organ ist das Kabinett, dem der Monarch nicht angehört. (Vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Schema des parlamentarischen Systems der Niederlande

Vgl.: Alfred JÜTTNER und Hans-J. LIESE: *Taschenbuch der europäischen Parteien und Wahlen*, München, 1977, S. 144.

Im Vergleich zur Stellung des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland ist die Position des niederländischen Ministerpräsidenten als schwach zu bezeichnen. Politische Angelegenheiten, welche nicht ausdrücklich an eine Behandlung im Ministerrat gebunden sind, pflegen die einzelnen Minister mit dem Ministerpräsidenten zu beraten. Ist keine Einigung möglich, wird die Angelegenheit im Ministerrat zur Diskussion gestellt. Bei der Beschlußfassung entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Ministerpräsidenten.

Diese Vorgangsweise ist einsehbar, wenn man bedenkt, daß in der parlamentarischen Geschichte der Niederlande bislang noch nie ein Einparteien-Kabinett die Regierungsgeschäfte geführt hat und daher eine völlige Übereinstimmung in den politischen Zielen und der Zielmittelfindung bei den Kabinettsmitgliedern nicht vorausgesetzt werden kann.

Das bedeutet, daß die Minister häufig, und zwar insbesondere bei Mehrparteienkoalitionen, in eine schwierige Lage geraten. Einerseits müssen sie versuchen, mit den Ministerkollegen anderer Parteizugehörigkeit einen Konsens zu erreichen, also erhöhte Kompromißbereitschaft zeigen. Zum anderen wachen die Kammerfraktionen (eine Kammerfraktion ist die Gesamtheit der Abgeordneten zur Zweiten Kammer einer bestimmten Partei) argwöhnisch darüber, ob die ihrer Partei angehörenden Minister die Parteilinie auch im Kabinett stringent genug vertreten.

Mehrere Kabinette wurden daher, bei an sich vorhandener Konsensbereitschaft der Minister, durch den Druck der Kammerfraktionen der Regierungsparteien zu Fall gebracht.

Das Parteiensystem der Niederlande im Umbruch

In den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war die niederländische Gesellschaft durch Stabilität und Kontinuität gekennzeichnet, was umso bemerkenswerter ist, weil innerhalb der Gesellschaft eine vertikale Segregation in vier religiös, bzw. weltanschaulich gebundene Blöcke bestand. Diese, in der politikwissenschaftlichen Literatur, als »Versäulung« bezeichnete Struktur, zeigte sich in der Formation einer katholischen, protestantischen, sozialistischen und liberalen Säule. Für das Sozialverhalten der Bürger hatte dies zur Folge, »... daß sowohl ein Katholik der Unterschicht, als auch ein Katholik, welcher der Oberschicht angehört, eine katholische Partei wählen und katholischen Vereinen angehören. Beide werden ihre Kinder in eine katholische Schule schicken, eine katholische Zeitung lesen sowie an einem katholischen Rundfunk- und Fernsehsender angeschlossen sein«[2].

Jede der Säulen war mit mindestens einer großen Partei im Parlament vertreten:
die *Katholische Volkspartei (KVP)* für den katholischen Block,
die *Anti-Revolutionäre Partei (ARP)* und die *Christlich-Historische Union (CHU)* für den Protestantischen Block,
die Partei der Arbeit (PvdA) für den Sozialistischen Block und
die *Liberale Partei (VVD)* für den Liberalen Block.

Daß trotz dieser Fragmentierung eine sozioökonomische und politische Stabilität erreicht wurde, ist auf die enge Zusammenarbeit der Eliten auf höchster Ebene zu-

2 Oskar Meggeneder, »Hypothesen zur Versäulung und Entsäulung – Dargestellt an den politischen Parteien der Niederlande« in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, Heft 4, 1981, S. 80.

rückzuführen. Lijphart hat für dieses Paradoxon den Begriff »Consociational Democracy« geprägt[3].

Ab Mitte der sechziger Jahre kam die »versäulte« Gesellschaftsstruktur ins Wanken und innerhalb der Säulen machten sich Auflösungserscheinungen bemerkbar. Die nunmehr beginnende »Entsäulung« zeigte sich unter andrem

in einer zunehmenden Dekonfessionalisierung, einen Abbau der religiösen Gegensätze, was vor allem der *KVP* schwere Verluste zufügte, die 1967 bei den Wahlen zur Zweiten Kammer acht Mandate verlor.

in einem, im Vergleich zu den blockgebundenen Massenmedien, enormen Zuwachs an Lesern, Hörern und Zuschauern der parteiunabhängigen Zeitungen und Radio- und Fernsehanstalten,

im Zusammenschluß der sozialistischen (NVV) und der katholischen Zentralgewerkschaft (NKV) in der »Federatie Nederlandse Vakbeweging«,

in der Gründung von ökumenischen Schulgemeinschaften und schließlich

im Zusammenschluß von säkularen und kirchlichen Jugendorganisationen.[4]

Der »Entsäulungsprozeß« erfaßte auch das Parteiensystem. Auf dem Hintergrund eines ständigen Stimmenschwunds begannen die christlichen Zentrumsparteien (*KVP, ARP* und *CHU*) zusammenzuarbeiten. 1973 kam es zur offiziellen Gründung der *Christlich-Demokratischen Allianz (CDA)*, in welcher die drei Parteien aufgingen. Bereits 1968 hatte sich der linke Flügel der *Katholischen Volkspartei* von der Mutterpartei gelöst und als *Radikale Partei (PPR)* konstituiert, die allmählich jegliche konfessionelle Bindung aufgab. Innerhalb der *Partei der Arbeit* führte der zunehmende Einfluß der »Neuen Linken« zur Abspaltung des rechten Flügels, welcher sich 1970 in der Partei *Demokratische Sozialisten '70 (DS '70)* neu formierte. Unzufriedenheit mit der offiziellen Parteilinie, führte jedoch nicht nur zu Fraktionskämpfen innerhalb der Parteien mit nachfolgenden Abspaltungen, sondern auch zur Gründung einer neuen Partei. 1966 gründeten ehemals aktive Parteimitglieder der *VVD*, der *PvdA*, der *CHU* und der *Pazifistisch-Sozialistischen Partei (PSP)* die Partei *Demokraten '66 (D '66)*, welche sich, ihrem Selbstverständnis nach, als basisdemokratische Partei verstand.

Das Verhältniswahlsystem ohne jegliche Einschränkungsklausel begünstigt die Gründung von Klein- und Splitterparteien und seit dem Jahr 1967 waren nie weniger als zehn Parteien in der Zweiten Kammer vertreten. Trozt beachtenswerter Anfangserfolge der neugegründeten Kleinparteien, konnten lediglich die *Demokraten'66* ihren Stimmenanteil nicht nur halten, sondern vorübergehend sogar verdreifachen (vgl. Tabelle).

Einerseits ist es in den Niederlanden eine ungeschriebene Regel, nur Mehrheitsregierungen zu bilden, andererseits bringen die Wahlen kaum klare Mehrheiten, beziehungsweise besteht zwischen den Parteien, die zusammen eine Mehrheit bilden könnten, viel zu wenig prinzipielle Übereinstimmung, um das Zustandekommen eines Regierungsprogrammes zu einer einfachen Sache zu machen[5]. Bis zum Kabinett Den Uyl im Jahre 1973 gab es nicht weniger als dreizehn Regierungen, die eine durchschnittliche Dauer von ca. zwei Jahren hatten.

3 Arend Lijphart, *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley – Los Angeles, 2. Aufl., 1975, S. 209.
4 Vgl. J. M. G. Thurlings, *De wankele zuil*, Deventer, 2. Aufl., 1978, S. 212 ff.
5 Vgl. E. van Raalte, *Het Nederlandese Parlement*, Den Haag, 1977, S. 25.

Das Kabinett Den Uyl, dem Vertreter der *Partei der Arbeit*, der *Katholischen Volkspartei*, der *Anti-Revolutionären Partei*, der *Demokraten '66* und der *Radikalen Partei* angehörten, war in mehrfacher Hinsicht ein Novum: Zum ersten Mal in diesem Jahrhundert wurde eine Regierung gebildet, in welcher die Linksparteien die Mehrheit besaßen. Die Dauer der Kabinettsbildung erwies sich mit 164 Tagen als die bislang längste der Nachkriegszeit. Das Kabinett konnte – allen Vorhersagen zum Trotz – fast die volle Legislaturperiode amtieren; was zum guten Teil auf wirtschaftliche Krisen zurückzuführen ist. Regierung und Parlament wurden durch Sachzwänge derart in Atem gehalten, daß kaum Zeit blieb für ideologische Auseinandersetzungen. Die Ölkrise zum Herbst 1973 traf die Niederlande besonders schwer, wurden sie doch neben den USA vom arabischen Ölboykott direkt getroffen. Die Folge waren drastische Maßnahmen, welche in einem Ermächtigungsgesetz gipfelten, das Löhne, Preise und Gebühren für ein Jahr einer straffen staatlichen Kontrolle unterwarf.

Es ist verblüffend, welchen Wandel in der Haltung der »progressiven« Parteien die sich im Zuge der Ölkrise abzeichnenden Probleme hervorgerufen haben: Nach Jahren scharfer Kritik an der Machtkonzentration innerhalb der Regierung, fordert und erhält das Kabinett außerordentliche Vollmachten; nach ständiger linker Kritik an den multinationalen Konzernen, kommt es zu enger Zusammenarbeit zwischen Regierung und Ölmultis; ungeachtet aller bisherigen Forderungen der »Progressiven« nach Offenheit in der öffentlichen Verwaltung, werden die politikökonomischen Maßnahmen der Regierung im Hinblick auf die Ölkrise mit größter Geheimhaltung beschlossen[6].

Ziemlich genau einen Monat vor Auslaufen der Legislaturperiode kam das Kabinett Den Uyl dann doch noch zu Fall. Der bereits vorher festgelegte Wahltermin wurde nicht mehr verschoben und die Wahlen am 25. Mai 1977 brachten vor allem den Sozialisten (*PvdA*), aber auch den Liberalen (*VVD*) große Gewinne, die zu Lasten der kleinen Parteien und der Kommunisten (*CPN*) gingen, die 5 von ihren bisherigen 7 Sitzen verloren und damit ihren absoluten Tiefpunkt erreichten.

Die Regierungsbildung gestaltete sich dieses Mal noch schwieriger und dauerte ganze 208 Tage.

Die beiden von der Königin ernannten Informateure (siehe unten S. 305) versuchten zuerst die Bildung einer aus der *Christlich-Demokratischen Allianz* und der *Partei der Arbeit* bestehenden Regierung, welche zusammen 102 der 150 Sitze der Zweiten Kammer innehatten. Als es Den Uyl nach langwierigen Verhandlungen schließlich gelang, ein Kabinett auf die Beine zu stellen, erhebt der Vorstand seiner *Partei der Arbeit* Einspruch. Nach der Ernennung eines neuen Informateurs wird nun relativ rasch eine Koalitionsregierung aus der *Christlich-Demokratischen Allianz* und der *Liberalen Partei* unter van Agt gebildet, welche mit 77 Mandaten eine knappe Mehrheit besitzt. Diese Koalition stößt aber nun innerhalb der *Christlich-Demokratischen Allianz* auf Widerstand. Sieben ihrer Abgeordneten, die unter der Bezeichnung »Loyalisten« in die Parlamentsgeschichte eingehen, verweigern dem Kabinett ihre Unterstützung, unternehmen aber auch keinen Versuch, es zu Fall zu bringen: »Das Kabinett Van Agt bleibt – zu jedermanns Überraschung – fest im Sattel: wohl balanciert man einigemale am Rand des Abgrunds entlang. Beide Parteien scheinen

6 Vgl. J. A. A. van Doorn, »Crisis of pseudo-crisis? De dwang der omstandigheden en de ambities der politici« in: H. J. van der Braak, *Crisis op de korrel*, Rotterdam, 1974, S. 2 ff.

tatsächlich bereit zu sein, viel voneinander zu schlucken. Die *VVD* will keine Krise, weil das die *CDA* lediglich in die Arme der *PvdA* zurückjagen würde.«[7]

So übersteht das Kabinett Van Agt als zweites der Nachkriegszeit die volle Legislaturperiode.

Die Wahlen zur Zweiten Kammer am 26. Mai 1981 zeigen, daß in der Parteienlandschaft wiederum einiges in Bewegung geraten war. Die *PvdA* mußte von ihren 1977 gewonnenen zehn Mandaten wieder neun abgeben, was ihrer schwachen Oppositionsrolle zugeschrieben wird. Die *D '66* konnte ihre Mandatszahl mehr als verdoppeln und etablierte sich als vierte große Partei. Der *Reformatorisch-Politische Bund (RPF)*, eine rechtskonfessionelle Partei, erhielt zwei Sitze im Parlament, nachdem sie bei ihrer ersten Kandidatur 1977 erfolglos geblieben war.

Eine Fortsetzung der Koalition von *CDA* und *VVD* war nicht möglich, da beide Parteien zusammen nur über 74 Sitze verfügten. Dies bedeutete de facto den Ausschluß der Liberalen von den Koalitionsgesprächen, da *PvdA* und *D'66* während des Wahlkampfes erklärt hatten, mit ihnen nicht zusammenarbeiten zu wollen. So untersuchten die beiden bestellten Informateure die Möglichkeit einer Regierungsbildung unter Beteiligung der *Christlich-Demokratischen Allianz*, der *Partei der Arbeit* und der *Demokraten '66*. Die Koalitionsgespräche erwiesen sich als überaus schwierig. Bei den möglichen Koalitionspartnern herrschte insbesondere in drei Punkten Uneinigkeit: Der von der *CDA* geforderte Sparbeschluß stieß bei der *PvdA* und den *Demokraten '66* auf wenig Gegenliebe. Zweiter Streitpunkt war der NATO-Nachrüstungsbeschluß. Während sich die *CDA* klar für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem NATO-Bündnis aussprach, opponierte die *PvdA* kategorisch gegen die Stationierung von 48 Cruise Missiles auf niederländischem Territorium. Dritter Streitpunkt waren die Kernkraftwerke. Während die Allianz für eine Beibehaltung eintrat, forderten Sozialisten und Linksliberale die Schließung der beiden Kernkraftwerke. Nach langen Verhandlungen konnte man sich wenigstens in großen Zügen auf ein gemeinsames Regierungsprogramm einigen und am 2. September 1981 wurde die neue Regierung mit Andries van Agt an der Spitze, vereidigt. Aber schon am 16. Oktober kommt es zur Krise. Die Koalitionspartner können sich über den wirtschaftspolitischen Teil der Regierungserklärung nicht einigen und van Agt bietet seinen Rücktritt an. Es gelingt dann schließlich doch noch, eine Einigung über das Wirtschaftsprogramm zu erreichen und van Agt zieht sein Rücktrittsangebot zurück. Am 16. November legt das Kabinett die Regierungserklärung dem Parlament vor. Das dabei mitbeschlossene Spar- und Beschäftigungsprogramm bringt jedoch die an der Regierung beteiligten Sozialisten (*PvdA*) in ärgste Bedrängnis. Es kommt zu starken Spannungen zwischen ihnen und den Gewerkschaften. Die Sozialisten sinken in der Wählergunst derart, daß sie bei den Provinzialwahlen am 24. März 1982 eine schwere Niederlage hinnehmen müssen. Mitte Mai 1982 reichen die sozialistischen Minister ihr Rücktrittsgesuch ein und die niederländische Parlamentsgeschichte ist um ein gestürztes Kabinett reicher. Die vom interimistischen Kabinett für 8. September 1982 anberaumten Neuwahlen brachten zum Teil überraschende Ergebnisse. Die *Liberale Partei (VVD)* machte einen gewaltigen Sprung vorwärts und verzeichnete einen Gewinn von zehn Mandaten. Große Verlierer waren die linksliberalen *Demokraten '66 (D '66)*, welche von ihren 17 Sitzen 11 (!) verloren.

7 K. Brants u. a., »De verkiezingscampagne en wat daaraan vooraf ging ...« in: A. Th. J. Eggen u. a. (H.), *Kiezen in Nederland*, Zoetermeer, 1981, S. 24.

Die nachfolgenden Koalitionsverhandlungen dauern relativ kurz und am 4. November 1982 wird das Mitte-Rechts-Kabinett Lubbers (*CDA* und *VVD*) vereidigt.

Die Kabinettsbildung

Für die Regierungsbildung werden in der Fachliteratur u. a. folgende Kriterien genannt:

Jede Regierungskoalition soll eine starke Opposition belassen, weshalb mindestens eine der großen Parteien außerhalb des Kabinetts bleiben soll. Lediglich in Krisenzeiten ist eine Allparteienregierung wünschenswert.

Für ein Koalitionskabinett kommen jene Parteien in Betracht, die aufgrund ihrer Grundsatz- und Wahlprogramme zu einer übereinstimmenden Regierungserklärung kommen können. (Bis 1971 galten ausschließlich die fünf größten Parteien *PvdA*, *KVP*, *VVD*, *ARP* und *CHU* als potentielle Regierungsparteien. Nach 1971 kamen die *DS '70*, *D '66* und *PPR* dazu.)

Bei der Verteilung der Kabinettsposten soll der Gewinn bzw. der Verlust der an der Regierung beteiligten Parteien bei der Wahl der Zweiten Kammer und im geringeren Maße auch bei den letzten Provinzialwahlen berücksichtigt werden[8].

Die Regierungsbildung ist weder durch die Verfassung noch durch einfache Gesetze geregelt, sondern folgt ungeschriebenen Regeln. Üblicherweise durchläuft sie folgende Phasen:

Nach den Wahlen zur Zweiten Kammer, oder bei einer während der Legislaturperiode auftretenden Kabinettskrise erhält die Königin vom stellvertretenden Vorsitzenden des Staatsrates, den Vorsitzenden der beiden Kammern sowie den Fraktionsvorsitzenden der in der Zweiten Kammer vertretenen Parteien Vorschläge für die Ernennung eines Kabinettsinformateurs bzw. Kabinettsformateurs. Der Kabinettsinformateur hat zu klären, ob ein bestimmtes Kabinett gebildet werden kann, der Kabinettsformateur wird mit der Bildung des Kabinetts beauftragt. Sobald der Kabinettsinformateur Möglichkeiten für eine Kabinettsbildung gefunden hat, wird der Formateur ernannt. Zwischen den Aufgaben bzw. Befugnissen beider besteht im übrigen keine deutliche Abgrenzung. Manchmal wird nach der Bestellung eines Formateurs, bei Auftreten von Schwierigkeiten während der Kabinettsbildung, interimistisch ein Informateur bestellt, dem die Aufgabe zufällt, die aufgetretenen Schwierigkeiten zu beseitigen. Ist die Regierungsbildung besonders schwierig, können auch zwei Informateure bestellt werden (so geschehen 1973 und 1981).

Informateur bzw. Formateur sondieren zunächst bei den zurückgetretenen Ministern, hohen Beamten und Fachleuten aus dem universitären, wirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Bereich. Sie nehmen Kontakt mit den Fraktionsvorsitzenden der in der Zweiten Kammer vertretenen Parteien auf und erkunden – auch durch Vergleichen der Wahl- und Grundsatzprogramme –, welche Parteien in einem Kabinett zusammenarbeiten können oder wollen. In der Regel achten die Formateure darauf, daß ein mögliches Kabinett in den Generalsttaaten (Parlament) auf eine dauerhafte Unterstützung der Mehrheit rechnen kann (obwohl im Prinzip auch ein Minderheitskabinett denkbar ist, wurde in der Praxis nie der Versuch unternommen, ein solches zu bilden). In gemeinsamer Beratung mit den Vorsitzenden der Zweiten Kammerfraktionen der potentiellen Regierungsparteien werden die Grundsätze eines Regierungsprogramms entworfen und anschließend festgelegt, welche Partei wieviele Mi-

8 Vgl. J. van Putten, *Demokratie in Nederland*, Utrecht/Antwerpen, 1975, S. 78.

nisterposten, eventuell auch welches Ressort, bekommt sowie Kandidaten dafür erörtert. Sobald die vorgesehenen Minister und Staatssekretäre angenommen haben, ist die Arbeit des Kabinettsformateurs beendet.

Die Ministeraspiranten kommen unter der Leitung des zukünftigen Ministerpräsidenten zu einer konstituierenden Sitzung zusammen und verabschieden das Regierungsprogramm in seinen Hauptzügen. Schließlich werden die Ministerkandidaten per königlichen Beschluß zu Ministers ernannt und durch die Königin vereidigt.

Zusammenfassung und Ausblick

Die im ersten Abschnitt skizzierte politische Entwicklung in den Niederlanden zeigt, daß sich das politische System zur Zeit in einer Umbruchsphase befindet.

Im Parteiensystem zeichnen sich ab Mitte der sechziger Jahre deutliche Polarisierungstendenzen ab. Von den vier großen Parteien sind die Sozialisten (*PvdA*) und Linksliberalen *(D '66)* auf der linken und die Liberale Partei *(VVD)* auf der rechten Seite des politischen Spektrums angesiedelt. Beide Seiten konnten ihren Stimmenanteil seit 1967 erhöhen. Mit dem spektakulären Gewinn von 10 Mandaten bei den letzten Parlamentswahlen festigte die Liberale Partei ihre Position als drittstärkste Partei und lag mit ihrem Stimmenanteil rund 116 % über dem Ergebnis des Jahres 1967. Die *Partei der Arbeit* und die *Demokraten '66* waren zwar schwankender Wählergunst ausgesetzt, vermochten aber insgesamt ihren Stimmenanteil zu erhöhen.

Die Stimmengewinne beider Gruppierungen gingen zu Lasten des konfessionellen Zentrums.

Die in der *Christlich-Demokratischen Allianz* vereinigten drei konfessionellen Parteien mußten seit 1967 zwar leichte, aber ständige Stimmenverluste hinnehmen und diese Tendenz dürfte sich weiter fortsetzen, zeigen doch Wahlanalysen, daß der Anteil der älteren Jahrgänge bei den CDA-Wählern überproprotional hoch ist. Demgegenüber beträgt der Anteil der jüngsten CDA-Wähler (18–24) 1981 nur mehr rund 19 % (gegenüber 30 % im Jahre 1979)[9].

Da es aber bis jetzt der *PvdA* und der *D '66* nicht gelang, die absolute Mehrheit zu erreichen, kommt der *CDA* immer noch eine Schlüsselstellung bei der Regierungsbildung zu.

Das das Kabinett Van Agt *(CDA, PvdA* und *D' 66)* im Mai 1982 letztlich daran scheiterte, daß sich die Koalitionsparteien auf keine einheitliche Wirtschaftspolitik einigen konnten, bei den jetzigen Kabinettsfraktionen jedoch ein weitgehender wirtschaftspolitischer Konsens besteht, ist eine Regierungskrise eher unwahrscheinlich, zumal Neuwahlen keine klaren Mehrheitsverhältnisse bringen würden und die Parteien die langwierigen Kabinettsverhandlungen scheuen.

9 Vgl. G. A. Irwin u. a., *De Nederlandse Kiezer '77*, Voorschoten, 1978, S. 159.

Ergebnis der Wahlen zur Zweiten Kammer in %, in Klammer Anzahl der Mandate

Partei	1946	1948	1952	1956*	1959	1963	1967	1971	1972	1977	1981	1982
Christlich-Demokratische Allianz (CDA)										31,9 (49)	30,8 (48)	29,3 (45)
Katholische Volkspartei (KVP)	31,3 (32)	31,0 (32)	28,7 (30)	31,7 (33)	31,6 (49)	30,0 (50)	26,5 (42)	21,9 (35)	17,8 (27)			
Anti-Revolutionäre Partei (ARP)	13,0 (13)	13,2 (13)	11,3 (12)	9,9 (10)	9,4 (14)	8,2 (13)	9,9 (15)	8,6 (13)	8,8 (14)			
Christlich-Historische Union (CHU)	7,9 (8)	9,2 (9)	8,9 (9)	8,4 (8)	8,1 (12)	8,1 (13)	8,1 (12)	6,3 (10)	4,8 (7)			
Partei der Arbeit (PvdA)	28,6 (29)	25,6 (27)	29,0 (30)	32,7 (34)	31,6 (48)	26,3 (43)	23,5 (37)	24,6 (39)	27,4 (43)	33,8 (53)	28,3 (44)	30,4 (47)
Liberale Partei (VVD)	6,5 (6)	7,9 (8)	8,8 (9)	8,8 (9)	12,2 (19)	9,7 (16)	10,7 (17)	10,6 (17)	14,4 (22)	17,9 (28)	17,3 (26)	23,1 (36)
Kommunistische Partei (CPN)	10,7 (10)	7,7 (8)	6,2 (6)	4,8 (4)	2,4 (3)	2,6 (4)	3,6 (5)	3,9 (6)	4,5 (7)	1,7 (2)	2,1 (3)	1,8 (3)
Demokraten '66 (D '66)							4,5 (7)	6,8 (11)	4,2 (6)	5,4 (8)	11,1 (17)	4,3 (6)
Demokratische Sozialisten '70 (DS '70)								5,3 (8)	4,1 (6)	0,7 (1)	0,6 (–)	
Pazifistisch-Sozialistische Partei (PSP)					1,8 (2)	2,8 (4)	2,9 (4)	1,4 (2)	1,5 (1)	0,9 (1)	2,1 (3)	2,3 (3)
Radikale Partei (PPR)								1,8 (2)	4,8 (7)	1,7 (3)	2,0 (3)	1,6 (2)
Sonstige	2,2 (4)	5,3 (1)	6,5 (2)	3,7 (–)	2,0 (–)	12,4 (4)	10,3 (8)	6,6 (8)	6,8 (9)	6,0 (5)	5,8 (6)	5,7 (8)

* 1956 wurde die Anzahl der Mandate von 100 auf 150 erhöht.

Quelle: Joachim Raschke (H.), *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Hamburg, 1978 und *Statistisch zakboek 1982*, Den Haag 1983.

Zusammenfassung

Die niederländische Gesellschaft war in den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg durch eine »versäulte« Struktur gekennzeichnet. Ab Mitte der sechziger Jahre zeichneten sich weitreichende gesellschaftliche Veränderungen ab, die in starkem Ausmaß auch das niederländische Mehrparteiensystem betrafen. Die großen konfessionellen Parteien mußten schwere Verluste hinnehmen, was den kleinen Parteien zugute kamen. Die große Zahl der in der Zweiten Kammer vertretenen Parteien sowie die relativ hohe Wählerfluktuation erschweren beträchtlich die Bildung einer regierungsfähigen Mehrheit. Die Folge sind langwierige Kabinettsbildungen, welche sehr spezifischen Regeln folgen.

Summary

For at least twenty years after the World War II the political system of the Netherlands was characterized by an extraordinary degree of social cleavage. This phenomenon was called »Pillarization«. In that respect, far-reaching changes have taken place in the 1960's and the early 1970's which affected above all the pluralistic party system. The social cleavages had gradually become less deep and less relevant. The three religious parties suffered heavy losses and big gains were scored by the new splinter parties. Because of the large number of parties present in the Second Chamber of parliament and the fairly high fluctuation of voters it is often complicated to form a cabinet. This article discusses the manifold difficulties in forming a cabinet as well as the strategies developed to solve them.

35 JAHRE BAYERISCHER SENAT

Seine Arbeit in Zahlen

Von Kurt Näher

Entstehungsgeschichte

Von den elf Ländern der Bundesrepublik Deutschland hat nur Bayern eine Zweite Kammer, den Bayerischen Senat, ein Umstand, der seinen Grund in der Geschichte Bayerns, insbesondere in der Entstehungsgeschichte der Bayerischen Verfassung hat.

Schon die Verfassung von 1818 gliederte das bayerische Parlament in zwei Kammern: die Kammer der Reichsräte und die Kammer der Abgeordneten, wobei die Abgeordnetenkammer eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Bayerischen Senat aufwies. In ihr waren in einem vorgegebenen Zahlenverhältnis Landeigentümer, adelige Gutsbesitzer, Angehörige der Geistlichkeit, der Landesuniversitäten, der Städte und Märkte vertreten. Dreißig Jahre später trat im Wege einer Verfassungsänderung an die Stelle dieser ständischen Gliederung eine Volksvertretung, die allerdings nicht direkt vom Volk, sondern über Wahlmänner gewählt wurde. Erst ab 1881 wurde geheim und ab 1906 auch direkt zur Abgeordnetenkammer gewählt.

Während der Weimarer Republik und des Dritten Reiches gab es auch in Bayern nur eine einzige Kammer, den Landtag.

Vor diesem historischen Hintergrund sind jene Überlegungen zu sehen, die 1946 den Gedanken eines Zwei-Kammer-Systems wieder aufnahmen.

Am 8. Februar 1946 befahl die amerikanische Besatzungsmacht dem damaligen Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner einen Vorbereitenden Verfassungsausschuß zu bilden, dem folgende Aufgaben gestellt waren:

1. Mitarbeit am Entwurf eines Wahlgesetzes für eine Verfassunggebende Versammlung,
2. Sammlung aller wissenschaftlichen Literatur und des dokumentarischen Materials für die praktische Arbeit der Verfassunggebenden Versammlung,
3. Belebung der Diskussion über die neue Verfassung,
4. Vorlage eines Berichts samt allem gesammelten Material an die Verfassunggebende Landesversammlung.

Die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschusses beschränkte sich in der Hauptsache auf die Behandlung des vom Ministerpräsidenten Hoegner vorgelegten Entwurfs einer Bayerischen Verfassung. In der wichtigen Frage der Errichtung einer Zweiten Kammer wollte der Ausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung jedoch nicht vorgreifen, insbesondere deshalb, weil dabei schon im Ausschuß die Meinungen erheblich auseinandergingen. Der Referent, Professor Dr. Nawiasky, lehnte einen Senat in Gestalt einer ständischen Kammer ab und empfahl eine Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften des Landes. Es sollten damit die Genossenschaften, Gewerkschaften, Krankenkassen, Berufsge-

nossenschaften, Handels- und Handwerkskammern, Bauernverbände, Anwaltskammern, Technikerverbände, Hochschulen, Kunstakademien und Religionsgemeinschaften erfaßt werden. Einer solchen Vertretung könnten teils gutachtliche, teils gesetzgeberische Aufgaben übertragen werden.

Nach der Meinung anderer Ausschußmitglieder sollte die Zweite Kammer vor allem ein Gegengewicht gegen die Parteien bilden. Wieder andere äußerten sich dahingehend, daß der größte Teil des bayerischen Volkes einem Zwei-Kammer-System verständnislos gegenüber stehe; auch brauche man das Volk nicht vor den politischen Parteien zu schützen. Nawiasky betonte, ein Zwei-Kammer-System müsse kein Widerspruch zur Demokratie sein: das Volk werde in verschiedener Weise erfaßt. Allerdings müsse der Schwerpunkt bei den großen Gruppen liegen. Die Schwierigkeiten einer gerechten Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen könnten und müßten überwunden werden.

Als Ergebnis der Beratungen legte der Ausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung zwei Vorschläge vor: das Senatsmodell und das Modell eines Landesrats, der in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt werden sollte und dessen Größe so bemessen sein sollte, daß auf je 100 000 Einwohner ein Landesrat träfe.

Der Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Landesversammlung lehnte den »Landesrat« im wesentlichen mit der Begründung ab, daß dabei nur ein verkleinertes Spiegelbild des Landtags herauskäme. Trotz des Widerstands der SPD und KPD einigte man sich schließlich (bei einer Gegenstimme) auf den Senat als der »Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes«, wie ihn Artikel 34 der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) auch heute noch definiert.

Der Senat besteht aus 60 Mitgliedern; je 11 von ihnen sind Vertreter der Land- und Forstwirtschaft bzw. der Gewerkschaften, 6 der Gemeinden und Gemeindeverbände, je 5 vertreten das Handwerk, die Genossenschaften, die Religionsgemeinschaften, die Wohltätigkeitsorganisationen sowie Industrie und Handel, 4 repräsentieren die Freien Berufe und 3 die Hochschulen.

Die Funktion des Bayerischen Senats

Die Frage nach Sinn und Zweck des Senats läßt sich nicht allein durch die Aufzählung seiner formalen Rechte und Pflichten, wie sie in den Artikeln 39 bis 41 BV niedergelegt sind, beantworten. Ihr liegen vielmehr grundsätzliche Überlegungen über das Funktionieren einer parlamentarisch-demokratischen Staatsform zugrunde.

Der spätere Ministerpräsident Dr. Hans Ehard hat dazu in der 22. Sitzung des Verfassungsausschusses am 26. 8. 1946 folgendes gesagt: »Die Zweite Kammer soll vor allem – ich will es so nennen – ein Stabilisierungsfaktor sein. Sie soll ein Gegengewicht gegen das bloß parteipolitische Denken und den bloß parteipolitischen Aufbau der Repräsentation des Volkes bilden. Sie soll einen Schutz vor übereilten Beschlüssen, vor Zufallsbeschlüssen und Zufallsergebnissen gewähren. Sie soll an sich nicht gezwungen sein, politische Gegensätze auszutragen, ihre Aufgaben sollen vielmehr nicht eigentlich politischer Natur sein. Sie sollen mehr rein sachliche Arbeit leisten. Das Volk soll in dieser Zweiten Kammer in einer anderen Form und in einer anderen Gliederung repräsentiert sein und zu Wort kommen, als in dem rein parteipolitisch gegliederten Landtag ... Auf dem Gebiet der vollziehenden Gewalt wird ihr kein Mitwirkungsrecht einzuräumen sein, wohl aber teilweise auf dem Gebiet der Gesetz-

gebung und weitgehend oder überwiegend – das ist schließlich eine Frage des Ermessens – werden ihr wichtige gutachtliche Befugnisse zufallen müssen.«

Wenn man heute nach Sinn und Zweck des Senats fragt, beantworten die zitierten Äußerungen nur die Vorstellungen der Initiatoren im Jahre 1946. Ob die Verfassungswirklichkeit mit diesen Vorstellungen übereinstimmt oder ob der Bayerische Senat in den 35 Jahren seines Bestehens ein Eigenleben entwickelt hat, das unter Beachtung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen zu einer anderen Realität geführt hat, wird man erst sagen können, wenn man – was bisher nicht geschehen ist – seine Arbeit untersucht. Dies soll nachfolgend geschehen.

Untersuchungsmethoden

Die Arbeit neuzeitlicher und gut organisierter Parlamente schlägt sich in den Parlamentsdrucksachen und in den Protokollen über Ausschuß- und Plenarsitzungen nieder. Dabei handelt es sich um Dokumente, die – von Ausnahmen abgesehen – jedermann zugänglich sind. Daneben liefern Handbücher, Mitgliederverzeichnisse und Statistiken ergänzende Daten. Die Senatsdrucksachen, in denen jeder Antrag, Ausschußbericht und Plenarbeschluß erscheint und in denen auch Ersuchen der Staatsregierung sowie deren Äußerungen zu Senatsbeschlüssen niedergelegt sind, wurden von 1947 bis Ende 1970 »Anlagen« genannt, ab 1. 1. 1971 »Senatsdrucksachen« (SenDrs.). Ihre Zahl beträgt über 8000. Die Protokolle über die Vollsitzungen des Senats umfassen mehr als 12 000 Druckseiten.

Die 8000 Senatsdrucksachen wurden daraufhin überprüft, ob sie sich mit Gesetzesinitiativen des Senats, mit gutachtlichen Stellungnahmen, mit Einwendungen oder mit Anträgen nach § 22 der Geschäftsordnung des Senats befassen. Soweit dies der Fall war, wurde für jeden der aufgezählten Vorgänge ein Datenblatt angelegt, auf dem neben Thema, Antragsteller sowie Berichterstatter alle dazugehörigen Vorgänge mit Angabe der Drucksachennummer und des kalendarischen Datums vermerkt wurden. Desgleichen wurden – soweit einschlägig – die entsprechenden Landtagsbeschlüsse ermittelt und auf den Datenblättern festgehalten. Auf diese Weise sind über 1600 Belege entstanden, die das Konzentrat von Tausenden von Landtags- und Senatsdrucksachen darstellen. Ähnliche Themen wurden zu Themengruppen zusammengefaßt und ein Raster entwickelt, das Schlüsselzahlen zum Signieren der Belege liefert[1].

Die Daten über die Mitglieder des Senats konnten den amtlichen Handbüchern des Senats, den veröffentlichten Mitglieder- und anderen Verzeichnissen entnommen werden. Auf diese Weise sind weitere 236 Datenblätter entstanden.

Die über einen Rechner in ein elektronisches Speichermedium eingelesenen Dateien wurden über Spezialprogramme ausgewertet. Die persönliche Bekanntschaft des Verfassers, der seit 27 Jahren im Senatsamt arbeitet, mit der großen Mehrheit der Senatsmitglieder brachte es darüber hinaus mit sich, daß er vieles erfuhr, was sich nicht in Debatten und Beschlüssen artikulierte.

Die Mitglieder des Bayerischen Senats

Die Senatsmitglieder werden von den zuständigen Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts nach demokratischen Grundsätzen gewählt; die Vertreter der Religionsgemeinschaften werden von diesen bestimmt (Art. 36 Abs. 1 BV). Das

1 Verzeichnis der Themengruppen siehe Anlage.

Gesetz über den Senat[2] bezeichnet die wahlberechtigten Gremien der einzelnen Körperschaften. In keinem Fall sind Basiswahlen, also Wahlen, an denen alle Einzelmitglieder teilnehmen, vorgesehen. Vielmehr handelt es sich um Gremien, deren Mitglieder ebenfalls aus Wahlen hervorgehen, die ihrerseits auch keine Basiswahlen zu sein brauchen.

Dieses Wahlsystem hat zwei Folgen:

1. Es werden nur Persönlichkeiten gewählt, die in ihren Körperschaften einen hohen Bekanntheitsgrad und ein entsprechendes Ansehen genießen; sie bekleiden leitende Funktionen in ihren Körperschaften (Präsidenten, Verbandsvorsitzende, Geschäftsführer bzw. deren Vertreter).
2. Das »Hochdienen« aktiver Körperschaftsmitglieder in die leitenden Funktionen dauert – von Ausnahmen abgesehen – viele Jahre. Daran hat auch der allgemeine Trend zur Verjüngung des Managements in Staat und Wirtschaft nichts geändert, weshalb der Großteil der zu wählenden Kandidaten über 50 Jahre alt ist.

Art. 36 Abs. 2 BV bestimmt, daß zum Senator nur ein wahlfähiger Staatsbürger berufen werden kann, der das 40. Lebensjahr vollendet hat. Die Verfassungsväter wollten damit ein Organ schaffen, dessen Mitglieder sich durch Rechtlichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung (Art. 36 Abs. 3 BV) auszeichnen sollen.

Wenn aber die gewünschte Lebens- und Berufserfahrung mit dem Alter eines Menschen in Verbindung gebracht wird und insoweit gesetzlich normiert werden soll, wird man einen Wert festlegen müssen, der zwar in Einzelfällen ungerecht oder gar falsch sein mag, nach menschlicher und geschichtlicher Erfahrung aber in der Regel zutrifft. Wilhelm Hoegner beantwortete die Frage nach dem Grund für das Mindestalter der Senatoren in einem Gespräch im Juli 1975 wie folgt: »Die Altersgrenze des Römischen Senats von 60 Jahren schien mir zu hoch, 40 Jahre hielt ich für gerade angebracht.«

Das Mindestalter von 40 Jahren findet sich in der BV noch einmal: nach Art. 44 Abs. 2 BV ist es die Voraussetzung für die Wahl zum Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern.

Beide Altersschwellen wurden 1946 in den Verfassungsentwurf aufgenommen. Eine Änderung wurde bis heute nicht erwogen, wenngleich auf anderen wichtigen Gebieten verfassungsmäßig oder gesetzlich vorgesehene Mindestalter nach unten korrigiert wurden[3].

Bei den Wahlen zum Bayerischen Senat wurden seit dessen Bestehen 236 Persönlichkeiten entsandt, von denen im Zeitpunkt ihrer Wahl nur fünf 40 Jahre alt waren. Auf die Altersgruppe 40–49 Jahre entfallen 48, das sind rund 20 %, über 40 % aller »Senatsneulinge« gehörten bei ihrem Amtsantritt der Altersgruppe 50–59 Jahre an. Nach diesen Feststellungen läßt sich sagen, daß es kaum zu einer Veränderung der altersmäßigen Schichtung käme, wenn auf ein spezielles Mindestalter für die Mitgliedschaft beim Senat generell verzichtet würde.

2 *Gesetz über den Senat in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1966* (*GVBl.* S. 99), geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1969 (*GVBl.* S. 399) und Gesetz vom 11. Juli 1978 (*GVBl.* S. 415).

3 Z. B. Volljährigkeitsalter nach § 2 BGB durch Gesetz vom 31. Juli 1974 (*BGBl.* I S. 1713) von 21 auf 18 Jahre; Wählbarkeitsalter zum Bayerischen Landtag durch Gesetz vom 15. Juni 1970 (*GVBl.* S. 239) von 25 auf 21 Jahre; Wählbarkeitsalter zum Deutschen Bundestag durch Angleichung an das Volljährigkeitsalter gemäß Gesetz vom 31. Juli 1970 (*BGBl.* I S. 1161).

Bei Beginn seiner Arbeit im Januar 1948 betrug das Durchschnittsalter 58 Jahre und 2 Monate. In den folgenden sieben Jahren stieg es (trotz der alle zwei Jahre stattfindenden Eindrittel-Erneuerung) kontinuierlich an und erreichte 1955 den absoluten Höhepunkt mit über 64 Jahren. 1982 lag das Durchschnittsalter bei 60 Jahren und 5 Monaten. Der Trend der Aufwertung der jüngeren Jahrgänge hat also nicht auf die altersmäßige Zusammensetzung des Senats durchgeschlagen.

Eine präzisere Erklärung für das steigende Durchschnittsalter der Senatoren in der Zeit von 1947 bis 1955 liefert die Statistik. Im fraglichen Zeitraum sind 23 Senatoren ausgeschieden und durch neue Mitglieder ersetzt worden. Von den Nachfolgern waren 12, also mehr als die Hälfte schon bei ihrem Eintritt in den Senat über 55 Jahre alt (zwei davon sogar über 70 Jahre!). Die im Senat verbliebene Mehrheit von 37 Senatoren wurde in der gleichen Zeitspanne um siebeneinhalb Jahre älter und lag damit bei einem Durchschnittsalter von über 65 Jahren.

Ab 1956 änderte sich ein für das Durchschnittsalter maßgebender Faktor: Es verstärkte sich die Fluktuation. Während in den ersten acht Jahren nur insgesamt 23 Senatoren durch Nachfolger ersetzt wurden, waren es in den darauffolgenden acht Jahren 45. Allerdings lag auch in dieser Zeitspanne das Eintrittsalter bei mehr als der Hälfte über 55 Jahren, was letztlich wieder auf die Struktur der Verbands- bzw. Körperschaftsspitzen und deren Auffassung von der altersmäßigen Würde eines Senators zurückzuführen sein dürfte.

Die im Senat vertretenen 10 Gruppen (Art. 35 BV) stellen zwischen drei (Hochschulen und Akademien) und 11 Vertreter (Land- und Forstwirtschaft, Gewerkschaften). Dementsprechend unterschiedlich ist auch ihr Einfluß auf das Durchschnittsalter aller Senatoren.

Auffällig ist, daß sich in den ersten vier Jahren seit Bestehen des Senats (1948 bis 1951) das Durchschnittsalter der Gruppe Land- und Forstwirtschaft mit dem des gesamten Senats deckt. Gleiches gilt für die Gruppe Industrie und Handel. Alle übrigen Gruppen weisen zwar den gleichen Trend nach oben auf, liegen jedoch erheblich über oder unter dem Durchschnittsalter des gesamten Senats.

Deutlich darüber liegen die Gruppen Religionsgemeinschaften (1951: Durchschnittsalter 65,6 Jahre), Wohltätigkeitsorganisationen (1951: Durchschnittsalter 65,7 Jahre) sowie Gemeinden und Gemeindeverbände mit 64,3 Jahren am gleichen Stichtag.

Darunter liegen die Gruppen Handwerk (im Durchschnitt fünf Jahre jünger), Gewerkschaften (rund zwei Jahre jünger) und Genossenschaften (rund vier Jahre jünger als der Durchschnitt der Senatoren).

Bei den Mitgliedern aus der Land- und Forstwirtschaft hat sich seither nichts geändert, während die Gruppe Industrie und Handel kontinuierlich alterte und 1982 sechs bis sieben Jahre über dem Durchschnitt lag. Während das Durchschnittsalter der Vertreter der Religionsgemeinschaften heute bei 71 Jahren liegt, ist das der Gewerkschaftsvertreter auf rd. 58 Jahre gesunken.

Die Verfassungsväter stellten sich wohl vor, ein Gremium konzipiert zu haben, dessen Mitglieder so um die 50 Jahre alt wären – ein Alter, dem nach landläufiger Auffassung sowohl Lebenserfahrung als auch Dynamik zuzurechnen ist.

Die tatsächlichen Altersstrukturen haben sich jedoch anders entwickelt. Schon am 1. Juli 1950 hat das Durchschnittsalter die Zahl 60 überschritten und bewegt sich in den letzten 10 Jahren zwischen 61 und 64.

In der Zeit von 1964 bis 1970 wurden mehrere Senatoren in den Senat nachgewählt,

die unter 50 Jahre alt waren. Wie der Verfasser aus inoffiziellen (und selbstverständlich nicht protokollierten) Gesprächen entnehmen konnte, bildeten sich seinerzeit Ansätze zu einer »Fraktion der Jungen«, die gerne die eingefahrenen Geleise der betonten Bedächtigkeit und sehr verhaltenen Kritik verlassen hätten und dafür mit klaren Aktivitäten und bestimmten Meinungsäußerungen neue Akzente setzen wollten. Versuche dieser Art wurden denn auch gestartet, gingen aber zumeist schon in den Ausschußberatungen, spätestens aber in den Plenarsitzungen des Senats unter. Die einst jungen und auf ihre Art aktiven Senatsmitglieder mußten ihre Ohnmacht einsehen, wurden älter und haben sich nach Jahren Senatserfahrung mit dem dort praktizierten Stil abgefunden.

Gemessen an der Wirklichkeit liegt das von der Verfassung vorgeschriebene Mindestalter von 40 Jahren relativ niedrig. Seine Korrektur nach unten würde nichts bewirken. Eine Begrenzung des Höchstalters wäre nicht erstrebenswert.

Bei der Gliederung des Landesparlaments in zwei Kammern, von denen die erste auch eine Plattform für sehr junge Politiker darstellen kann, ist der Ausgleich durch eine zweite Kammer, durch den »Rat der Alten«, sinnvoll und bisweilen auch notwendig.

Die Arbeit des Senats

Die Arbeit des Senats wird hinsichtlich Quantität und Thematik von Vorschriften bestimmt, die einerseits Pflichten und andererseits Möglichkeiten enthalten. Die verpflichtenden Vorschriften sind in den Art. 40 und 41 BV, im Gesetz über den Verfassungsgerichtshof und in der Bayerischen Haushaltsordnung enthalten.

Verpflichtende Vorschriften

Nach Art. 40 BV ist der Senat dazu berufen, auf Ersuchen der Staatsregierung zu deren Gesetzesvorlagen gutachtlich Stellung zu nehmen. Beim Gesetz über den Staatshaushalt und bei verfassungsändernden Gesetzen *muß* die Staatsregierung die gutachtliche Stellungnahme des Senats einholen. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Ministerpräsidenten, dem Präsidenten des Bayerischen Landtags und dem Präsidenten des Bayerischen Senats aus dem Jahre 1958 hat die Staatsregierung auch die Möglichkeit, zu den Initiativgesetzen aus der Mitte des Landtags die gutachtliche Stellungnahme des Senats einzuholen.

In der bisherigen Praxis bedeutet das, daß rund 45 % der gutachtlichen Stellungnahmen den Staatshaushalt betreffen. Von den übrigen gutachtlichen Stellungnahmen entfallen 60 % auf Regierungsvorlagen und 40 % auf Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Landtags. Bei allen gutachtlichen Stellungnahmen entscheidet *nicht* der Senat über das Thema oder etwa darüber, ob er überhaupt eine gutachtliche Stellungnahme abgeben will.

Nach Art. 41 BV sind die vom Landtag beschlossenen Gesetze noch vor der Veröffentlichung dem Senat »zur Kenntnisnahme« vorzulegen, wobei dieser das Recht hat, begründete Einwendungen zu erheben. Auch hier hat der Senat keinen Einfluß auf Zahl und Thematik der zu beratenden Gesetze. Sie werden durch die Gesetzesbeschlüsse des Bayerischen Landtags vorgegeben.

Nach dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof ist bei Richtervorlagen und Popularklagen dem Senat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Wenngleich der Senat hierbei das Recht hat, selbst zu entscheiden, ob er sich am Verfahren beteiligen will, so sieht er von einer Beteiligung traditionsgemäß nur dann ab, wenn er am

Zustandekommen der angegriffenen Vorschrift nicht beteiligt war (z. B. bei Verordnungen, Satzungen). In allen anderen Fällen sieht er sich verpflichtet, eine gründliche schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Die Bayerische Haushaltsordnung schaltet den Senat in das Verfahren zur Entlastung der Staatsregierung ein. Der Senat setzt sich dabei mit dem Prüfungsbericht des Obersten Rechnungshofs für jedes Rechnungsjahr auseinander, nimmt zu besonders gravierenden Beanstandungen Stellung und empfiehlt schließlich dem Landtag, der Staatsregierung für das betreffende Rechnungsjahr die Entlastung zu erteilen.

Rechte und Möglichkeiten

Art. 39 BV gibt dem Senat das *Recht*, Anträge und Gesetzesvorlagen entweder unmittelbar oder über die Staatsregierung an den Landtag zu bringen. Hier ist der Senat völlig frei, wann, wie oft und bei welchen Themen er davon Gebrauch machen will. Die Aktivitäten des Senats auf diesem Gebiet könnten Hinweise darauf liefern, welche Sachverhalte oder politischen Bereiche ihm besonders am Herzen liegen und wo er selbst gerne politische Schwerpunkte setzen möchte. 35 Jahre Senatsarbeit haben aber gezeigt, daß der Senat nur 36 Anträge bzw. Gesetzesinitiativen beschlossen hat. Selbstverständlich gibt es mehrere belegbare Gründe für die Zurückhaltung des Senats, die noch im einzelnen dargestellt werden.

In § 22 seiner Geschäftsordnung hat sich der Senat für berechtigt erklärt, Anträge an die Staatsregierung zu richten. Es soll hier nicht untersucht werden, wodurch diese Bestimmung verfassungsrechtlich abgesichert ist und ob sich für die Staatsregierung Verpflichtungen zur Behandlung oder gar zum Vollzug solcher Anträge ergeben. Festzuhalten ist vielmehr, daß der Senat im Berichtszeitraum 295 derartige Anträge verabschiedet und in der Mehrzahl der Fälle die Staatsregierung zu einer Reaktion veranlaßt hat. Wenngleich es sich hierbei nicht um ein in der Verfassung verbrieftes Recht des Senats handelt, lassen Häufigkeit und Themenauswahl bemerkenswerte Schlüsse auf die Aktivitäten und Interessenslagen seiner Mitglieder zu.

Anträge und Gesetzesvorlagen des Senats (Art. 39 BV)

Initiativrecht

Nach der Bayerischen Verfassung werden die Gesetzesvorlagen vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags, vom Senat oder vom Volk im Wege des Volksbegehrens eingebracht. Während für die Beschlußfassung der Staatsregierung sowie für die Durchführung eines Volksbegehrens die Verfassung Grundsätze festlegt (Art. 54, 74 BV), bleibt es Landtag und Senat überlassen, in ihren Geschäftsordnungen die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Gesetzentwurfes selbst zu regeln. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Landtag und Senat besteht hierbei darin, daß im Landtag schon ein einzelner Abgeordneter einen Gesetzentwurf einbringen kann, wogegen beim Senat mindestens drei Senatoren einen Gesetzentwurf unterzeichnen müssen, was aber keineswegs schon zur Vorlage an den Landtag führt. Vielmehr wird der Gesetzentwurf zunächst in den zuständigen Fachausschüssen des Senats beraten und anschließend als Beschlußempfehlung (möglicherweise in geänderter Form) der Vollversammlung des Senats vorgelegt. Erst wenn letztere sich mit Mehrheit für die Beschlußempfehlung ausspricht, wird der Gesetzentwurf in der Fassung des Plenarbeschlusses dem Landtag zur weiteren verfassungsmäßigen Behandlung zugeleitet.

Antragsrecht

Das gleiche Verfahren gilt auch für die Einbringung von Anträgen nach Art. 39 BV, die keine Gesetzesvorlage sind. Auf die rechtstheoretische Frage, welchen Inhalt solche an den Landtag gerichteten Anträge haben können, soll hier nicht eingegangen werden, es fällt aber auf, daß bei insgesamt 36 Plenarbeschlüssen des Senats nur zwei davon keine Gesetzentwürfe sind, sondern »Anträge« im engeren Sinne. Daraus folgt, daß der Senat in Art. 39 BV in erster Linie die Möglichkeit zur Wahrnehmung seines Gesetzesinitiativrechts sieht, andere Aktivitäten – vor allem ein Einwirken auf die Exekutive – über seine Anträge nach § 22 GeschO verwirklicht.

Die Ausübung des Initiativrechts

Von der Möglichkeit, Gesetzentwürfe zu beschließen und dem Landtag zur weiteren verfassungsmäßigen Behandlung zuzuleiten, hat der Senat in den 35 Jahren seines Bestehens nur 34mal Gebrauch gemacht. In der Zeit von 1946 bis 1982 (I.–IX. Wahlperiode) wurden dem Bayerischen Landtag insgesamt 1890 Gesetzentwürfe vorgelegt. Nur 1,8 % dieser Vorlagen hatte der Senat initiiert, 47,5 % der Vorlagen stammten von Abgeordneten oder den Landtagsfraktionen, 50,9 % waren Regierungsvorlagen.

Bei den 34 Gesetzesvorlagen des Senats handelt es sich zumeist um kleine Gesetze, die die Änderung schon bestehender Vorschriften in einem oder mehreren Punkten zum Gegenstand hatten. Nur in drei Fällen waren die Entwürfe des Senats umfangreicher (Landesanstalt für Aufbaufinanzierung – Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Bayerischen Senats – Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke). Im Gegensatz zur geringen Zahl der Senatsinitiativen liegt deren Erfolgsrate relativ hoch: Mehr als die Hälfte der vom Senat eingebrachten Gesetzentwürfe hat der Bayerische Landtag beschlossen. Allerdings kann dabei nicht unerwähnt bleiben, daß der umfangreichste Gesetzentwurf des Senats (Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke), auf den die Mitglieder des Senats überdurchschnittlich viel Zeit und Mühe aufgewendet hatten, vom Landtag abgelehnt wurde.

Für die Zurückhaltung des Senats in der Inanspruchnahme seines Initiativrechts dürften neben der schon erwähnten Notwendigkeit von drei Unterschriften mehrere Gründe maßgebend sein:

1. Je nach Inhalt und Umfang eines Gesetzentwurfs ist bei seiner Ausarbeitung das gesetzliche Umfeld zu berücksichtigen und möglicherweise mit zu verändern, was meist eine ebenso gründliche wie zeitraubende Vorarbeit erfordert. Bei Gesetzentwürfen der Staatsregierung wird diese Arbeit von den dafür zuständigen und personell entsprechend ausgestatteten Ministerien geleistet. Bei Entwürfen aus den Reihen der Senatoren müssen diese Vorarbeiten von den Senatoren selbst oder allenfalls von Mitarbeitern ihrer Organisationen erbracht werden, was oft schon an dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand scheitert.
2. Der Landtag ist nicht gezwungen, einen Gesetzentwurf überhaupt zu beraten. Wenngleich dies auch für Gesetzesinitiativen der Staatsregierung und solche aus der Mitte des Landtags gilt, liegt der Anteil der nicht behandelten Entwürfe hier vergleichsweise wesentlich niedriger. Die Mehrheitspartei sorgt dafür, daß die Vorlagen aus ihren eigenen Reihen ebenso wie die Entwürfe der von ihr getragenen Staatsregierung nicht nur behandelt, sondern auch beschlossen werden. Bei Gesetzentwürfen aus den Reihen der Opposition besteht ebenfalls die mehrheitliche Neigung, sie zu behandeln, auch wenn es nur darum geht, sie beschlußmäßig abzulehnen.

3. Die Körperschaften, die Vertreter in den Senat entsenden, haben ein großes Interesse daran, ihre standes- oder verbandspolitischen Aufgaben möglichst ohne staatliche – sprich gesetzliche – Bevormundung zu erfüllen. Daher zeigen die Senatoren wenig Neigung, Gesetzentwürfen zuzustimmen, die eine vermeidbare Einengung der verbandlichen oder kommunalen Selbstverwaltung oder auch der Freiheit des einzelnen bedeuten könnten.
4. Es fehlt das Bedürfnis, sich durch Gesetzesvorlagen parteipolitisch zu profilieren oder durch eine möglichst große Zahl von Anträgen seine Daseinsberechtigung nachzuweisen.

Statistische Ergebnisse

Über das Schicksal der 34 Gesetzesvorlagen gibt die folgende Statistik Auskunft:

Vom Landtag beschlossen	19
Vom Landtag durch Beschluß abgelehnt	9
Vom Landtag nicht behandelt und damit der Diskontinuität verfallen	6
Zusammen	34

Hinsichtlich der behandelten Themen fällt auf, daß sich zehn Vorlagen mit Schul- und Hochschulfragen befassen, sechs mit dem Beamten- und Besoldungsrecht und fünf mit Angelegenheiten des Senats selbst (Senatsgesetz, Aufwandsentschädigung). Die Erfolgsquote entspricht in etwa dieser Verteilung mit Ausnahme der senatsinternen Angelegenheiten, denen der Landtag voll entsprochen hat.

Gutachtliche Stellungnahmen

Bei Aufnahme der Arbeit des Senats gab es keinerlei Erfahrungswerte. So fehlten jegliche Kriterien, nach denen hätte entschieden werden können, ob ein Gesetzentwurf überhaupt dem Senat zur Begutachtung vorzulegen wäre. Einzig die zwingende Verfassungsbestimmung, wonach das Haushaltsgesetz dem Senat vorzulegen ist, bot einen Anhaltspunkt. Von den insgesamt sechs im Jahre 1948 dem Senat zur Begutachtung vorgelegten Gesetzentwürfen betraf einer den endgültigen Haushalt 1948. Er wurde von der Staatsregierung dem Landtag und dem Senat *gleichzeitig* zugeleitet. Die verfassungsrechtlich bedenkliche Folge davon war, daß sich die Staatsregierung selbst außerstande gesetzt hatte, Änderungsvorschläge des Senats in ihre Vorlage an den Landtag einzuarbeiten. Noch zwei weitere Gesetzentwürfe wurden in diesem Jahr gleichzeitig Landtag und Senat zugeleitet. Ein vierter Entwurf (»Schulpflege an Volksschulen«) wurde dem Senat zur gutachtlichen Stellungnahme sinnloserweise sogar erst nach Verabschiedung im Landtag zugeleitet! Im darauffolgenden Jahr erhielt der Senat von der Staatsregierung (abgesehen vom Haushalt) nur zwei Gesetzentwürfe zur Begutachtung, 1950 nur noch einen einzigen.

Diese senatsunfreundliche Praxis der Staatsregierung wurde in den Plenarsitzungen des Senats mehrfach angesprochen und schließlich schriftlich moniert. Die Bemühungen, den Senat stärker im Sinne des Art. 40 BV an der Gesetzgebung zu beteiligen, waren zwar nicht ganz erfolglos, zeitigten aber eine neuerliche verfassungsrechtliche Abnormität.

Eventualersuchen

Am 22. Februar 1951 legte der Ministerpräsident dem Senat erstmals einen Gesetzentwurf »zur Kenntnisnahme und etwaigen gutachtlichen Stellungnahme« vor.

Gleichzeitig wurde der Gesetzentwurf dem Landtag zur weiteren parlamentarischen Beratung zugeleitet. Diese Methode stellte dem Senat anheim, ob er zu den auf diese Weise vorgelegten Gesetzentwürfen überhaupt ein Gutachten erstellen wolle – eine Möglichkeit, die in der Verfassung nicht vorgesehen ist. Sie wurde in den folgenden zehn Jahren von der Staatsregierung 139mal praktiziert. Dabei hat der Senat in 23 Fällen ein Gutachten erstattet und in 116 Fällen darauf verzichtet.

Relativ bald nach Einführung dieser »Eventualersuchen« wurden im Senat Stimmen laut, die sich mit dieser Art von Gutachtensersuchen der Staatsregierung nicht einverstanden erklärten. 1953 sah sich der Präsident des Senats veranlaßt, den Ministerpräsidenten schriftlich um eine Überprüfung der Praxis der Staatsregierung zu bitten. Der Ministerpräsident teilte einen Monat später mit, daß sich die Meinungsverschiedenheit zwischen Senat und Staatsregierung nur aus der unterschiedlichen Beurteilung der Dringlichkeit von Gesetzentwürfen ergeben habe. Das Verfahren wurde fortgesetzt.

Gutachtliche Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags

Wesentlich positiver ist eine Übereinkunft zu beurteilen, die im Frühjahr 1958 zwischen dem Ministerpräsidenten, dem Landtagspräsidenten und dem Präsidenten des Bayerischen Senats zustandekam, wonach auf Ersuchen der Staatsregierung der Senat auch zu Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags gutachtliche Stellungnahmen abgibt. Von dieser Möglichkeit machte die Staatsregierung noch im gleichen Jahr lebhaften Gebrauch und forderte zu 12 Initiativgesetzentwürfen die gutachtliche Stellungnahme des Senats an. Bis Ende 1982 hat der Bayerische Senat auf Wunsch der Staatsregierung zu insgesamt 234 Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags gutachtlich Stellung genommen.

Davon stammten 66 von der Regierungsfraktion und 168 aus den Reihen der Opposition. Thematische Schwerpunkte der Oppostionsentwürfe lagen im Bereich des Schulrechts und des Beamten- und Besoldungsrechts. Die Gesetzentwürfe aus der Mitte der Regierungsfraktion beschäftigten sich im wesentlichen mit den gleichen Themen.

Die gutachtlichen Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags dienen in erster Linie der Meinungsbildung der Staatsregierung. Eine Abänderung des Gesetzentwurfs durch den oder die Antragsteller aufgrund der Empfehlungen des Senatsgutachtens ist vor Beginn der parlamentarischen Beratungen nicht mehr möglich. Allerdings ist es schon vorgekommen, daß der Initiator eines Gesetzentwurfs diesen wieder zurückgezogen hat, nachdem der Senat eine negative gutachtliche Stellungnahme abgegeben hatte.

Gleichzeitige Zuleitung von Gesetzentwürfen an Landtag und Senat

In den ersten Jahren seiner Arbeit stellte der Senat mißbilligend fest, daß die Staatsregierung nur sehr selten den Senat um die Abgabe von gutachtlichen Stellungnahmen zu ihren Gesetzentwürfen ersuchte, was ihn veranlaßte, zahlreiche vom Landtag beschlossene Gesetze im Wege von Einwendungen nach Art. 41 BV zu beanstanden. Die Regierung führte daraufhin im Jahre 1952 die schon beschriebene Übung ein, einen Gesetzentwurf dem Senat zur Kenntnisnahme und »etwaigen« gutachtlichen Stellungnahme zuzuleiten.

Etwa mit dem Jahr 1970, als die sog. »Eventualersuchen« eingestellt waren, erreichten die Fälle gleichzeitiger Zuleitung zahlenmäßig einen Höhepunkt.

Die Bemühungen des Senats, die Staatsregierung zu einem Verzicht auf die gleichzeitigen Zuleitungen zu veranlassen, blieben bis heute erfolglos.

Die Wirksamkeit der gutachtlichen Stellungnahmen

Die Wirksamkeit der gutachtlichen Stellungnahmen ist nur schwer feststellbar, weil die Staatsregierung nur glelegentlich dem Senat schriftlich mitteilt, welche seiner Anregungen sie aufgreift und welche nicht.

Immerhin ist festzustellen, daß die Erfolgschancen der gutachtlichen Stellungnahmen des Senats zahlenmäßig gesehen relativ hoch liegen: mehr als die Hälfte seiner gutachtlichen Bemerkungen wird von der Regierung aufgegriffen und von dieser auch bei den weiteren Beratungen im Landtag vertreten.

Verzögert die Erarbeitung gutachtlicher Stellungnahmen die Gesetzgebung?

Diese Frage muß korrekterweise positiv beantwortet werden. Untersuchungen, die sich auf alle Gesetzentwürfe erstrecken, zu denen der Senat gutachtliche Stellungnahmen abgegeben hat, zeigen folgendes Bild:

	Bearbeitungszeit in Kalendertagen					Gesetzentwürfe
	< 31	31–60	61–90	91–180	> 180	insgesamt
Gesetzentwürfe	217	207	92	119	25	660
in v. H.	33	31	14	18	4	100

In einem Drittel aller Fälle liegt der Gutachtensbeschluß des Senats innerhalb eines Monats nach Zuleitung des Gesetzentwurfs durch den Ministerpräsidenten vor. Ein weiteres Drittel der Gesetzentwürfe hat der Senat innerhalb von zwei Monaten begutachtet.

In ganz besonders eiligen Fällen hat der Senat das angeforderte Gutachten innerhalb einer Woche erstellt, womit er eine Gechwindigkeit demonstrierte, die für ein parlamentarisch arbeitendes Gremium (mit Ausschußberatungen und nachfolgenden Plenarbeschlüssen) außerordentlich hoch ist.

Im Verlauf der 35jährigen Abeit des Senats (1948 bis 1982) hat dieser 1024 gutachtliche Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen und zu den Einzelplänen der jeweiligen Staatshaushalte erarbeitet. Die vom Umfang und der Kompliziertheit der jeweiligen Vorlage abhängige Beratungsdauer betrug durchschnittlich knapp zwei Monate. Wenn man in Betracht zieht, daß Gesetze überwiegend langfristig konzipiert sind, fällt eine Verlängerung der Beratungszeit durch die Einschaltung des Senats um zwei Monate, verglichen mit der Geltungsdauer der Gesetze von mehreren Jahren, kaum ins Gewicht. Dies um so weniger, als durch den sehr gründlichen Beitrag des Senats in der Regel eine Verbesserung der begutachteten Entwürfe erreicht und die Notwendigkeit einer alsbaldigen Novellierung weitgehend vermieden wird. Eine zusammenfassende Bewertung des Vollzugs des Art. 40 BV führt zu folgenden Feststellungen:

Über seine gutachtlichen Stellungnahmen hat der Senat die Möglichkeit, auf die Gesetzgebung Einfluß zu nehmen. Des öfteren stellt er seinen konkreten Änderungsvorschlägen allgemeine Bemerkungen voran. Etwa jede fünfte gutachtliche Stellungnahme besteht nur aus dem einen Satz: »Der Gesetzentwurf gibt zu gutachtlichen Bemerkungen keinen Anlaß.« Daraus ist erkennbar, daß der Senat nicht um jeden

Preis (etwa im Hinblick auf mehr Publizität) Kritik produzieren will. Die Mehrzahl der gutachtlichen Stellungnahmen setzt sich mit Detailfragen sachlicher, rechtlicher oder formaler Art auseinander und setzt im grundsätzlichen Bereich der Gesetzentwürfe nur selten Akzente.

Einwendungsrecht

Alle vom Landtag beschlossenen Gesetze sind dem Senat noch vor der Veröffentlichung zur Kenntnisnahme vorzulegen. Diese zwingende Verfassungsbestimmung (Art. 41 Abs. 1 BV) macht den Senat zu einem notwendigen Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens, mithin zu einer gesetzgebenden Körperschaft (2. Kammer). Das Wort »Kenntnisnahme« hat der Senat von Anbeginn seiner Arbeit so ausgelegt, daß die vom Landtag beschlossenen Gesetze beim Senat nochmals einer gründlichen parlamentarischen Beratung unterzogen werden. Inhalt der Beratung ist die Prüfung der Frage, ob das vom Landtag beschlossene Gesetz in der vorliegenden Form in Kraft treten soll oder Änderungen, die vom Senat gesetzestechnisch zu formulieren und zu begründen wären, vorzunehmen sind. Die Einwendungen können auch das vorgelegte Gesetz im ganzen betreffen, also auf eine Ablehnung des Gesetzes hinauslaufen. Erhebt der Senat Einwendungen, so hat diese der Landtag zu beraten und mit einfacher Mehrheit darüber zu entscheiden, ob er ihnen Rechnung tragen will. Würde der Landtag aus irgendwelchen Gründen (z. B. Zeitmangel am Ende seiner Legislaturperiode) die Einwendungen nicht behandeln, so könnte das Gesetz nicht in Kraft treten und würde mit Ablauf der Legislaturperiode des Landtags der Diskontinuität verfallen, d. h. untergehen. Dies hat den Landtag veranlaßt, über *alle* vom Senat erhobenen Einwendungen (es waren davon 142 Gesetze betroffen) relativ kurzfristig zu entscheiden.

Die Handhabung des Einwendungsrechts durch den Senat

In den ersten drei Jahren seines Bestehens, als die Staatsregierung den Senat relativ selten um gutachtliche Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen gebeten hat, versuchte der Senat, seine von den Vorstellungen der Staatsregierung abweichende Meinung im Wege der Einwendungen durchzusetzen. So hat der Senat in diesen drei Jahren 29 Gesetze nach Art. 41 BV beanstandet und dabei 110 Einwendungen erhoben, von denen der Landtag 47 (rund 43 %) angenommen hat.

Ein weiterer Grund, Einwendungen zu erheben, liegt für den Senat dann vor, wenn die Regierung wichtige gutachtliche Anregungen des Senats nicht in die Vorlage an den Landtag eingearbeitet hat. Ein typisches Beispiel dafür liefert die Beratung bedeutender Kommunalgesetze. In seinen gutachtlichen Stellungnahmen zur Gemeindeordnung und zur Landkreisordnung gab der Senat der Staatsregierung insgesamt 225 Anregungen. Bei der Vorlage der beiden vom Landtag beschlossenen Gesetze sah sich der Senat dennoch veranlaßt, zur Gemeindeordnung 43 und zur Landkreisordnung 20 Einwendungen zu erheben, die zu gut einem Drittel vom Landtag berücksichtigt worden sind.

Charakter und Bedeutung der Einwendungen

Seit seinem Bestehen bis Ende des Jahres 1982 hat der Senat im Verfahren nach Art. 41 BV 142 Gesetze beanstandet und dabei 505 Einwendungen erhoben, von denen der Landtag 235, also 46,5 % angenommen hat.

Kritiker sind angesichts dieser relativ hohen Erfolgsquote versucht, die inhaltliche Bedeutung der vom Landtag berücksichtigten Einwendungen sehr niedrig anzusetzen

und von belanglosen Korrekturen zu sprechen. Um diese Frage zu klären, hat der Verfasser alle jemals erhobenen Einwendungen dahingehend untersucht, ob sie sachlicher (auch politischer), rechtlicher (auch verfassungsrechtlicher) oder eher formaler Natur sind. Die Zuordnung zu einer der genannten Gruppen bereitete gelegentlich Schwierigkeiten, wurde aber in jedem Fall – oft unter Zuhilfenahme der Beratungsprotokolle von Landtag und Senat – entschieden. Dabei ergab sich, daß von den insgesamt erhobenen 505 Einwendungen 38 % sachlicher, 34 % rechtlicher und 28 % formaler Natur waren. Von den sachlichen Einwendungen hat der Landtag 27 %, von den rechtlichen rund 52 % und von den formalen rund 70 % berücksichtigt.

Die sachlich-politische Zuordnung der beanstandeten Gesetze

Es ist durchaus denkbar, daß sich der Bayerische Senat in bestimmten Sachbereichen für besonders kompetent hält oder aufgrund seiner Zusammensetzung auf gesetzliche Regelungen bestimmter Gebiete besonders empfindlich reagiert. Zur Klärung dieser Frage wurden die vom Senat behandelten Themen, also auch die im Wege des Art. 41 BV beanstandeten Gesetze in ein Raster von Themengruppen eingeordnet, das in Anlehnung an die Gliederung des Staatshaushaltes und unter Berücksichtigung einer langjährigen Parlamentskenntnis erarbeitet wurde. Das Ergebnis ist: Von den 142 beanstandeten Gesetzen sind je 22 dem Kommunalrecht und der allgemeinen Finanzpolitik (ohne Staatshaushalt) zuzurechnen. 13 Gesetze, die den Senat zur Einwendungen veranlaßten, gehören zum Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In den sonstigen Bereichen der Gesetzgebung (auch nicht im kulturpolitischen Sektor) hat der Senat keine Schwerpunkte durch häufige Einwendungen gesetzt.

Die Häufigkeit von Einwendungen im Kommunalrecht ist von der Zusammensetzung des Senats her erklärbar. Während das frühere Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat[4] und daran anschließend das Bayer. Abgeordnetengesetz[5] die Mitgliedschaft eines kommunalen Wahlbeamten zum Bayerischen Landtag ausschließt, sind im Senat die Gemeinden und Gemeindeverbände kraft Verfassung (Art. 35 Ziff. 10 BV) vertreten. Die sechs Senatsmitglieder dieser Gruppe waren fast ausnahmslos Oberbürgermeister, Landräte oder Gemeindebürgermeister, also kommunale Wahlbeamte. Diese Persönlichkeiten mit langjährigen und aktuellen Erfahrungen auf kommunalpolitischem Gebiete bringen diese in die Senatsberatungen ohne Rücksicht auf parteipolitische Zugehörigkeit ein. Dabei entstehen nicht selten Kontroversen zur Meinung der Staatsregierung und dem Inhalt ihrer thematisch einschlägigen Gesetzentwürfe, die letztlich in Einwendungen ihren Niederschlag finden. Aus den gleichen Gründen ergeben sich Meinungsverschiedenheiten im Bereich des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen, wo die Interessen des Staates des öfteren denen der Kommunen zuwiderlaufen. Auch hier wirken die versierten und engagierten Kommunalvertreter meinungsbildend und erreichen in gravierenden Fällen auch die Zustimmung der Senatsmehrheit zur Erhebung von Einwendungen. Damit soll aber nicht gesagt sein, daß nicht auch aus den übrigen Reihen des Senats kritische Meinungen geäußert werden, die sich letztlich zur Einwendungen verdichten.

4 *Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes – Rechtsstellungsgesetz* – vom 23. Juni 1966 (*GVBl.* S. 195).

5 *Bayerisches Abgeordnetengesetz* vom 25. Juli 1977 (*GVBl.* S. 369), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. März 1982 (*GVBl.* S. 185).

Die Frage der Erhebung von Einwendungen entzündet sich vor allem dann, wenn der Senat das vorliegende Gesetz schon im Entwurfsstadium nach Art. 40 BV begutachtet hat und seine damals beschlossenen Änderungsvorschläge von der Staatsregierung nicht übernommen worden sind. Häufig werden dann in den Ausschußberatungen zwei gegensätzliche Meinungen erkennbar:

1. Man müsse um der eigenen Glaubwürdigkeit willen Einwendungen wenigstens in den Fällen erheben, in denen besonders wichtige gutachtliche Senatsaussagen nicht berücksichtigt worden sind.
2. Die Erhebung von Einwendungen sei aussichtslos, gerade weil die von der Landtagsmehrheit getragene Staatsregierung die gleichlautende gutachtliche Änderungsempfehlung nicht akzeptiert hat.

In der Mehrzahl der Fälle setzt sich die zuletzt genannte Meinung durch, unterstützt von dem Argument, man würde im Falle der Erhebung (aussichtsloser) Einwendungen nur das Inkrafttreten des Gesetzes unnötig hinauszögern und zudem jenen Politikern recht geben, die die Funktion des Senats für überflüssig halten.

Als Entscheidungskriterium fließt gelegentlich die Feststellung mit ein, daß dem Landtag bei der Erhebung von Einwendungen große Unannehmlichkeiten entstehen würden, etwa dann, wenn sich der Landtag vor den Weihnachts- oder großen Parlamentsferien bereits vertagt hat.

Die Zurückhaltung des Senats bei der Erhebung von Einwendungen läßt sich auch zahlenmäßig feststellen. Wie bereits dargestellt, hat der Senat seit seinem Bestehen bis heute 1024 gutachtliche Stellungnahmen abgegeben, die zusammen 5900 Anregungen enthalten. Nach zuverlässigen Hochrechnungen hat die Staatsregierung davon über 2600 Anregungen abgelehnt. Dieser Zahl stehen aber nur 505 einzelne Einwendungen gegenüber, von denen sich noch zahlreiche auf Gesetze beziehen, zu denen der Senat gutachtlich nicht Stellung genommen hat.

Bei diesem Sachstand stellt sich die Frage, ob der Senat nicht doch mehr Wirksamkeit hätte entfalten können, wenn er von seinem Einwendungsrecht wesentlich öfter Gebrauch gemacht hätte. Eine gesicherte Antwort hierauf läßt sich nicht geben.

Anträge nach § 22 GeschO

Wenn man die Effizienz des Bayerischen Senats untersuchen will, muß man auch jene Aktivitäten einbeziehen, die sich nicht aus den verfassungsmäßigen Aufgaben des Senats (Art. 39–41 BV) herleiten lassen. In § 22 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Senats werden »Anträge aus der Mitte des Senats, welche Anregungen an die Staatsregierung zum Gegenstand haben«, angesprochen.

Weder die Verfassung noch irgendein Gesetz enthält eine Bestimmung, aus der sich eine besondere Zuständigkeit des Senats dergestalt ableiten läßt, daß der Senat befugt wäre, die Regierung zu kontrollieren oder sie mit Weisungen zu versehen. Als Grundlage für § 22 GeschO kann allenfalls Art. 115 BV herangezogen werden, wonach alle Bürger Bayerns das Recht haben, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Behörden oder an den Landtag zu wenden.

Der Bayerische Senat als Versammlung honoriger Bürger kann sich also mit einer Bitte durchaus an die Behörde »Staatsregierung« wenden. Wenn den Anträgen des Senats an die Staatsregierung in der Praxis dennoch eine größere Bedeutung zukommt, als den Ersuchen einzelner Bürger oder irgendwelcher Vereinigungen von Bürgern, so hat dies mehrere Ursachen:

1. Der Senat genießt bei der Staatsregierung allgemein ein hohes Ansehen, auch was die Qualität seiner Sachaussagen betrifft.
2. Die Mitglieder des Senats, die in ihrer Gesamtheit letztlich über jeden Antrag zu entscheiden haben, ob er überhaupt der Staatsregierung vorzulegen ist, repräsentieren die Spitzen wichtiger Körperschaften unseres Landes. Ihr Beschluß wiegt daher schwerer als die Meinung einzelner Bürger.
3. Der Senat verfügt gem. Art. 39 BV über das Gesetzesinitiativrecht. Ein Teil der Anträge ließe sich – wenn auch in umständlicher Weise – in Gesetzesform kleiden und würde dann als Gesetzesinitiativen des Senats den Landtag beschäftigen. Wäre der Senat dabei erfolgreich (mehr als die Hälfte seiner Gesetzesinitiativen hat der Landtag beschlossen!), müßte die Staatsregierung diese Gesetze selbstverständlich vollziehen.

Wenn man die Behandlung derartiger Anträge als eine selbstgestellte Aufgabe des Senats bezeichnen darf, dann unterscheidet sich diese Aufgabe ganz wesentlich von allen übrigen Kompetenzen des Senats:

1. Es gibt weder eine Verfassungsbestimmung noch irgendein Gesetz, das den Senat zur Einbringung und parlamentarischen Behandlung solcher Anträge zwingt.
2. Die Thematik dieser Anträge ist keinerlei Beschränkungen unterworfen. Sie können ebenso gesetzgeberische wie Exekutivanliegen zum Gegenstand haben. Sie fallen zwar überwiegend in die Zuständigkeit des Landes Bayern, können sich aber auch mit bundespolitischen und darüber hinausgehenden Fragen befassen.
3. Die Thematik der Anträge wird von niemandem vorgegeben. Über sie entscheidet völlig frei der Erstunterzeichner des Antrages, der – wie schon dargelegt – allerdings noch zwei weitere Mitunterzeichner gewinnen muß, damit der Antrag im Senat – dort zunächst in den zuständigen Fachausschüssen – überhaupt behandelt wird.

Die Thematik der Anträge nach § 22 GeschO

Im Berichtszeitraum hat der Senat 295 Anträge verabschiedet, die sich so ziemlich auf alle mit dem unten wiedergegebenen Erfassungsraster vorgegebenen Themengruppen verteilen. Dennoch sind andeutungsweise Schwerpunkte erkennbar. Die drei bevorzugten Themengruppen sind – wie die tabellarische Zusammenstellung auf der nächsten Seite zeigt – die Schulpolitik (ohne Lehrerfragen) mit 16 % der Anträge, die Wirtschaftspolitik mit 11 % sowie die Finanz- und die Steuerpolitik mit 8 % aller Anträge. Überraschend wenig sind die Anträge zur Kommunalpolitik (2 %) und zur Lehrerproblematik (ebenfalls 2 %).

Bei der überwiegenden Zahl der Anträge kann man davon ausgehen, daß der Erstunterzeichner eines Antrags auch dessen Initiator ist. Über die Gruppenzugehörigkeit dieses Erstunterzeichners lassen sich etwa vorhandene Gruppeninteressen feststellen.

Wie die Statistik zeigt, scheint nur bei wenigen Gruppen ein Zusammenhang zwischen einem Gruppeninteresse und der Antragshäufigkeit in diesem Bereich zu bestehen. Eine immer wieder zu hörende These der Kritiker, der Senat sei eine staatlich sanktionierte und finanzierte Lobby, ist damit eindeutig widerlegt.

Einige in der vorstehenden Tabelle enthaltenen Zahlen bedürfen noch einer Erläuterung:

Der offensichtliche Schwerpunkt »Schulpolitik« bei der Gruppe Handwerk liegt hauptsächlich im Bereich der beruflichen Bildung (Berufsschule, Berufsgrundschul-

Eine einschlägige statistische Auswertung der 295 Anträge ergibt folgendes Bild:

Gruppe des Antragstellers	Zahl der Anträge	Themenbereich (Schwerpunkt)	Zahl der Anträge
Land- und Forstwirtschaft	35	Land- und Forstwirtschaft	9
Industrie und Handel	23	Wirtschafts- und Verkehrspolitik	8
Handwerk	16	Schulpolitik	5
Gewerkschaften	91	Schulpolitik	30
Freie Berufe	12	kein Schwerpunkt feststellbar	
Genossenschaften	15	Bauwesen, Wohnungsbau	6
Religionsgemeinschaften	11	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	4
Wohltätigkeitsorganisationen	17	kein Schwerpunkt feststellbar	
Hochschulen und Akademien	13	Hochschulen, Hochschullehrer	4
Gemeinden und Gemeindeverbände	45	Finanzpolitik (ohne Haushalt)	6

jahr), ein Gebiet, in dem die Senatoren des Handwerks ebenso fachkundig wie kompetent sind.

Bei der Gruppe Gewerkschaften ist ebenfalls ein Schwerpunkt im Bereich »Schulpolitik« feststellbar. Die Masse dieser Anträge stammt aus den Jahren 1968 bis 1979, während derer ein führendes Mitglied der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) dem Senat angehörte. Der Schwerpunkt »Schulpolitik« ist also weniger der Gruppe Gewerkschaften als vielmehr dem Engagement einer Persönlichkeit zuzuschreiben. Wie sich aus der Statistik ergibt, wurden die meisten Senatsanträge zum Thema »Kindergarten und Vorschulen« von der Gruppe Gewerkschaften eingebracht.

Daß der Antragsschwerpunkt bei der Gruppe Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der allgemeinen Finanzpolitik liegt, überrascht nicht. Diese Thematik läßt sich mit den Stichworten Steuern, Kredite, Bürgschaften und Finanzausgleich in etwa andeuten. Vielfach sind hiervon die Gemeinden und Landkreise betroffen. Daß die Vertreter dieser Gruppe im Senat nicht nur die Möglichkeit nutzen, sich bei der gutachtlichen Stellungnahme zum Staatshaushalt zu äußern, sondern darüber hinaus in Gestalt von Anträgen an die Staatsregierung Einfluß nehmen wollen, ist ebenso verständlich wie legitim.

Koalitionen im Senat?

Der Senat bezeichnet sich zu Recht als eine parlamentarische Kammer. Sowohl die Bayerische Verfassung, die in Art. 38 Abs. 2 in Verbindung mit den Art. 27 bis 31 den Mitgliedern des Senats den gleichen Status eines Parlamentariers verleiht wie den Abgeordneten des Bayerischen Landtags, als auch die Geschäftsordnung des Senats geben dem Senat die Gestalt und die Arbeitsweise eines Parlaments. Da in Parlamenten Koalitionsbildungen eine politische Selbstverständlichkeit sind, drängt sich die Frage auf, ob es auch im Senat zu Koalitionsbildungen kommt.

Äußeres Merkmal einer Koalition im engeren Sinne wäre die gemeinsame Regierungsbildung mehrerer Fraktionen. Man könnte die aufgeworfene Frage schon mit dem Hinweis negativ beantworten, daß der Senat an keiner Regierungsbildung beteiligt ist und sich auch nicht aus Fraktionen zusammensetzt.

Wenn man den Begriff Koalition etwas weiter faßt und darunter auch das mehr oder weniger regelmäßige Zusammenspielen bestimmter Gruppen verstehen will, reicht der obige mehr formalrechtliche Hinweis nicht mehr. In einem parlamentarischen Gremium können die Formen des Sich-Unterstützens sehr unterschiedlich und differenziert auftreten. In der Mehrzahl aller Erscheinungsformen sind die subtileren kaum noch sichtbar, geschweige denn beweisbar. Dies gilt für den Senat ebenso wie für sonstige Gruppierungen, Gremien, Zweckverbände usw. Der Senat bietet allerdings eine Möglichkeit, wenigstens andeutungsweise etwaige Koalitionen festzustellen: die Gruppenzugehörigkeit der Unterzeichner von Anträgen nach § 22 der Geschäftsordnung des Senats. Seit 1968 sind nach dieser Vorschrift zur Stellung eines selbständigen Antrags die Unterschriften von mindestens drei Senatoren nötig. Ein Vergleich der Gruppenzugehörigkeit des Antragstellers und der weiteren Unterzeichner kann im Hinblick auf die gestellte Frage aufschlußreich sein. Der Vollständigkeit halber wurden in diese Untersuchung auch die 34 vom Senat nach Art. 39 BV beschlossenen Initiativgesetzentwürfe einbezogen, die ebenfalls von wenigstens drei Senatsmitgliedern unterschrieben sein müssen. Von den untersuchten 308 Anträgen waren 221 von mehr als einem Senatsmitglied unterzeichnet. Nur bei 37 Anträgen (rd. 17 %) gehörten alle Mitunterzeichner der gleichen Gruppe an wie der Antragsteller. Bei den übrigen Anträgen war es die Regel, daß ein oder mehrere Mitunterzeichner auch der Gruppe des Antragstellers angehörten. Im einzelnen hat die Untersuchung zu folgenden bemerkenswerten Ergebnissen geführt:

Gruppe des Antragstellers	Häufigste Mitunterzeichnung durch Senatoren folgender Gruppen
Land- und Forstwirtschaft (20 Anträge)	Gewerkschaften (13) Genossenschaften (11) Gemeinden und Gemeindeverbände (12)
Industrie und Handel (12 Anträge)	Gewerkschaften (14)
Handwerk (6 Anträge)	Gemeinden und Gemeindeverbände (5)
Gewerkschaften (64 Anträge)	Land- und Forstwirtschaft (66) Wohltätigkeitsorganisationen (53) Religionsgemeinschaften (46)
Freie Berufe (6 Anträge)	Land- und Forstwirtschaft (5)
Genossenschaften (8 Anträge)	Land- und Forstwirtschaft (8) Handwerk (7) Gewerkschaften (7)
Religionsgemeinschaften (11 Anträge)	Gewerkschaften (25)
Wohltätigkeitsorganisationen (13 Anträge)	Religionsgemeinschaften (13) Gemeinden und Gemeindeverbände (12)
Hochschulen und Akademien (12 Anträge)	Gewerkschahften (22)
Gemeinden und Gemeindeverbände (32 Anträge)	Gewerkschaften (27) Wohltätigkeitsorganisatione (21) Land- und Forstwirtschaft (20)

Wenn man in diesen Mitunterzeichnungen von Anträgen eine Unterstützung der Gruppe des Antragstellers sieht, dann ergäben sich folgende »Koalitionen«:

Land- und Forstwirtschaft + Gewerkschaften,
Religionsgemeinschaften + Gewerkschaften,
Wohltätigkeitsorganisationen + Gemeinden und Gemeindeverbände,
Genossenschaften + Land- und Forstwirtschaft.

Die sich hier widerspiegelnde gegenseitige Unterstützung kann offensichtlich keine parteipolitischen Ursachen haben. Neben Gründen, die in der Person des jeweiligen Antragstellers liegen mögen, und anderen, statistisch nicht erhebbaren Fakten liegen die Motive für die jeweiligen Unterstützungen im Gegenstand des Antrags. Wenn z. B. die Wohltätigkeitsorganisationen eine bessere Ausstattung der Kindergärten zu Lasten staatlicher Mittel fordern, dann werden einen solchen Antrag auch die Gemeinden, die ihrerseits ebenfalls Kindergärten unterhalten, unterstützen. Eine Änderung des landwirtschaftlichen Berufsschulwesens in Richtung auf eine Chancengleichheit in der Bildungsqualität etwa unterstützt selbstverständlich auch die Gruppe Gewerkschaften. Die Liste solcher Beispiele ließe sich fortsetzen.

Von Koalitionen im parlamentarischen Sinn kann man beim Senat also nicht sprechen. Auch gibt es nach diesen Untersuchungen keine Absprachen zwischen den Gruppen, sich gegenseitig und unabhängig vom Sachgegenstand zu unterstützen. Umgekehrt läßt sich daraus ableiten, daß die Senatsmitglieder ihr Wissen und ihr Engagement ohne zwingende Bindung an Gruppeninteressen in die Senatsberatungen einbringen und jeden Antrag unterstützen, der ihnen sinnvoll erscheint. Die Gruppenzugehörigkeit des Antragstellers ist dabei (im Gegensatz zu einem parteipolitisch gegliederten Parlament) unbedeutend.

Zusammenfassende Erkenntnisse

Es ist bekannt, daß sich die parlamentarisch-politische Geschichte kaum in Zahlen darstellen läßt, daß sich politische Strömungen und Machtverhältnisse einer numerischen Bewertung normalerweise entziehen und daß allgemeingültige Maßstäbe für die Bonität eines parlamentarischen Staatswesens und seiner Gesetze noch nicht gefunden sind. Das kann aber nicht heißen, daß sich die Beschreibung einer parlamentarischen Kammer in Allgemeinplätzen bewegen und in der Darstellung einiger geschichtlicher Fakten und persönlicher Ansichten erschöpfen muß.

Für die vorliegende Untersuchung wurde Daten zusammengetragen, die bei der Arbeit des Senats in den 35 Jahren seines Bestehens entstanden sind. Deren Auswertung und die daraus gewonnenen Erkenntnisse beschreiben die Zweite Kammer und ihr Wirken genau und aussagekräftig.

Die in der Bayerischen Verfassung dem Bayerischen Senat vorgegebenen Aufgaben hat er in (bis jetzt) mehr als 4000 Sitzungen seiner Fachausschüsse und in über 500 Vollversammlungen geleistet. Dies allein bestätigt dem Senat und seinen bisher 236 Mitgliedern, daß sie keineswegs untätig waren. Innerhalb der in den Art. 39 bis 41 BV beschriebenen Kompetenzen des Senats hat er dort Prioritäten gesetzt, wo er sich am erfolgreichsten durchsetzen kann: bei der Erstellung von Gutachten nach Art 40 BV. Durch eigene Initiativen und nachhaltige Verhandlungen mit der Bayerischen Staatsregierung hat der Senat erreicht, sowohl bei Regierungsvorlagen als auch bei Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtages in einer Häufigkeit um gutachtliche Stellungnahmen gebeten zu werden, die zumindest von der Zahl her der Soll-Bestimmung des

Art. 40 BV (bei allen wichtigen Gesetzen...) entspricht. Wenn von den 1024 gutachtlichen Stellungnahmen mit 5900 Einzelanregungen die Staatsregierung rund 55 % berücksichtigt und mit ihren Gesetzesvorlagen vor dem Landtag vertreten hat, so ist das ein Ergebnis, das eine zweite Kammer sowohl rechtfertigen als auch befreidigen kann.

Bei der »Kenntnisnahme« der vom Landtag beschlossenen Gesetze im Vollzug des Art. 41 BV hat sich der Senat in den letzten zwei Jahrzehnten eine keineswegs notwendige Zurückhaltung hinsichtlich der Erhebung von Einwendungen auferlegt. Es ist nicht zu erwarten, daß der Bayerische Landtag insbesondere bei sachlich-politischen Änderungswünschen des Senats ohne weiteres sein »Ja-Wort« gibt, nachdem er kurz vorher seine Meinung mit der großen Mehrheit der Regierungsfraktion beschlossen hat. Der Erfolg von 27 % seiner Einwendungen in sachlicher Hinsicht läßt unter den genannten Umständen auf die Autorität der Praktiker schließen, aus denen sich der Senat überwiegend – wenn nicht ausnahmslos – zusammensetzt.

Wenngleich die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben zusammen mit den Obliegenheiten, die dem Senat durch das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof und die Bayerische Haushaltsordnung übertragen sind, die einzelnen Senatsmitglieder schon rein zeitlich stark beansprucht, so entwickelten die Senatoren mit ihrem Durchschnittsalter von über 60 Jahren noch bemerkenswerte Aktivitäten in Gestalt der Anträge nach § 22 der Geschäftsordnung des Senats. Hier macht sich die Tatsache bemerkbar, daß die Senatoren nicht als Berufspolitiker in der Uniformität einer Fraktion untergehen, sondern als Persönlichkeiten unterschiedlichster Berufe täglich in ihrem Arbeitsbereich mit jenen Problemen konfrontiert werden, die einer besseren, sinnvolleren, ja überhaupt einer Lösung bedürfen. Daß die Staatsregierung diese aus der Praxis kommenden Empfehlungen zu schätzen weiß, ergibt sich aus dem hohen Anteil (48,4 %), den die Staatsregierung in die Tat umsetzt.

Gelegentlich empfehlen Kritiker des Senats, man solle im Hinblick auf dessen überwiegend beratende Tätigkeit anstelle des Senats Fachgutachter heranziehen, die für den Einzelfall kompetenter und überdies billiger wären. Dieser Meinung kann nicht beigetreten werden. Derartige Experten, von denen man selbstverständlich wissenschaftliche Neutralität verlangen müßte, stünden mit ihren Gutachten außerhalb der gesamtgesellschaftlichen Wirklichkeit. Ihren Expertisen würden zwangsläufig die Ausgewogenheit und die Abstimmung mit den wichtigen, im Senat vertretenen gesellschaftlichen Gruppen fehlen.

Es ist auch fraglich, ob die Honorare dieser Experten in ihrer Summe unter den Kosten des Senats liegen. Ein solcher Vorschlag übersieht, daß der Senat neben den in der vorliegenden Untersuchung ausgewerteten Beschlüssen z. B. über 1000 vom Landtag beschlossene Gesetze gemäß Art. 41 BV detailliert durchberaten hat, um schließlich zu 142 Gesetzen Einwendungen zu erheben. Zu honorieren wären hier also nicht 142, sondern über 1000 Expertisen. Auch müßten in die Rechnung die weit über 700 Stellungnahmen des Senats zu Verfassungsklagen und noch vieles andere einbezogen werden.

Der Senat ist weder nach der Zielsetzung der Verfassunggebenden Landesversammlung noch angesichts seiner in 35 Jahren geleisteten Arbeit ein reines Gutachtergremium. Vielmehr bindet er auf parlamentarische Weise jene gesellschaftlich wichtigen Bevölkerungsgruppen in die Landesgesetzgebung ein, deren Erfahrungen und Anregungen nicht parteipolitischer, sondern »nur« sachlicher Art sind.

Abschließend ist nun die eingangs gestellte Frage zu beantworten, ob der Senat in

der Verfassungswirklichkeit zu dem geworden ist, was sein Mitschöpfer Dr. Hans Erhard am 26. August 1946 im Verfassungsausschuß ausgeführt hat. Danach sollte die Zweite Kammer »vor allem ein Stabilisierungsfaktor« sein. Der Senat sollte wohl die Landespolitik stabilisieren. Diese Vorstellung war von den politischen Verhältnissen und Erfahrungen der Weimarer Zeit geprägt. Solche Zustände (z. B. Aufsplitterung des Parlaments in zahlreiche kleine Parteien, häufiger Regierungswechsel) hat es in der bayerischen Nachkriegspolitik nie gegeben, im Gegenteil. Stabile Mehrheiten waren im Nachkriegs-Bayern die Regel. Diese Stabilität hatte (und hat) ihre Ursache nicht in der Existenz des Bayerischen Senats, sondern vielmehr in den eindeutigen Aussagen der Wähler bei den Landtagswahlen. Die Funktion des Stabilisierungsfaktors konnte und brauchte der Senat daher nicht zu erfüllen.

Hans Ehard unterstellte der Repräsentation des Volkes (also wohl dem Landtag) ein »bloß parteipolitisches Denken«, wozu der Senat ein Gegengewicht bilden sollte. Für den Alltag der gesetzgeberischen Arbeit trifft diese Unterstellung sicher nicht zu. In den wenigen bedeutsamen Fällen, die Ehard recht geben (z. B. Einführung der Gemeinschaftsschule als Regelschule, Änderung des Rundfunkgesetzes, Feiertagsgesetz) konnte sich der Senat nicht durchsetzen. Es wurde trotz seiner mahnenden Stimme weiterhin »bloß parteipolitisch gedacht« – und gehandelt.

Was den Schutz vor übereilten Beschlüssen und vor Zufallsbeschlüssen angeht, den der Senat bieten soll, so hat sich die damalige Vorstellung insoweit bestätigt, als der Senat im Wege von Einwendungen schon manchen Fehler des Landtags berichtigen konnte, der diesem bei besonders hektischen Beratungen und »Fließband-Beschlüssen« unterlaufen ist. Davon waren aber in aller Regel keine Grundsatzfragen der Politik als vielmehr gesetzestechnische Einzelheiten betroffen.

Wenn man den Senat nach seiner 35jährigen Praxis beurteilt, muß man den Vorhersagen, soweit sie zutreffen, folgende Sätze hinzufügen:

Der Senat berät die Staatsregierung mit kritischen Argumenen in Fragen der Gesetzgebung, ohne dabei das Odium einer Opposition und die ihr gegenüber von der Staatsregierung gehegten Vorurteilte in Kauf nehmen zu müssen. Mit seinen gründlichen Beratungen bei der Ausarbeitung gutachtlicher Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen der Staatsregierung leistet er für die Abgeordneten des Landtags eine nützliche Vorarbeit bei der Sammlung einschlägiger Argumente und Gegenargumente. Mit seinen Anträgen an die Staatsregierung nach § 22 seiner Geschäftsordnung hat sich der Senat eine Möglichkeit geschaffen, außerhalb seiner verfassungsmäßigen, auf die Gesetzgebung beschränkten Kompetenzen, in die Exekutive hineinzuwirken.

Anlage

Schlüssel für Themengruppen

1.0 *Recht*
1.1 BV, GG, Verfassungsorgane, Bundesangelegenheiten, Wahlen
1.2 Verwaltungsrecht, Verwaltungsorganisation
1.3 Öffentl. Dienst, Beamten- und Besoldungsrecht
1.4 Kommunalrecht

2.0 *Landesplanung, Umweltfragen*

3.0 *Innenpolitik*
3.1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
3.2 Gesundheitspolitik, Ärzte und Krankenhauswesen
3.3 Bauwesen, Wohnungsbau

4.0 *Finanzen*
4.1 Haushalt (Staat)
4.2 Steuern, Kredite, Bürgschaften, Finanzausgleich, sonstige Finanzpolitik

5.0 *Kulturpolitik*
5.1 Hochschulen, Hochschullehrer
5.2 Übrige Schulen, Horte
5.3 Lehrer (ausgenommen Hochschullehrer)
5.4 Kindergarten, Vorschulen
5.5 Sonstige Kulturpolitik

6.0 *Sozialpolitik*

7.0 *Wirtschaft und Verkehr*

8.0 *Ernährung, Landwirtschaft, Forsten*

9.0 *Sonstiges*

Zusammenfassung

Im Gegensatz zu den übrigen Bundesländern beteiligt Bayern an der Landesgesetzgebung neben dem Landtag eine Zweite Kammer, deren 60 Mitglieder die sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes vertreten. Die vorliegende Arbeit geht auf die Entstehungsgeschichte des Senats ein, beschreibt dessen Mitglieder (Auswahlkriterien, Altersstrukturen) und stellt die Ergebnisse einer umfangreichen Untersuchung über die Arbeitsergebnisse des Senats in den 35 Jahren seines Bestehens dar. Fazit: Der Senat leistet eine nützliche Arbeit, die sich jedoch nicht vollständig mit den Erwartungen der Verfassungsväter deckt.

Summary

In opposition to the other Federal States, Bavaria has a Second Chamber in addition to the Landtag taking part in the legislation of the Land. The 60 members of that Chamber represent the social, economic, cultural and municipal corporations of the Land. This paper deals with the history of the Senate's origin, describes its members (selection criteria, structure of ages) and presents the results of an extensive investigation on the work successes of the Senate during the 35 years of its existence. Result: The Senate performs a useful work which, however, does not completely meet the expectations of the Fathers of the Constitution.

PLANUNG IM BILDUNGSSYSTEM

Eine Ausawhl von Neuerscheinungen

Eine Auswahl von Neuerscheinungen

Ausgangspunkt für die Betrachtung der neueren Arbeiten bildet ein »kombinierter, komplementäre Theoriebestandteile integrierender Gesamtansatz« *(Hurrelmann)* zum Bildungssystem. Unter dem Bildungssystem sind dabei formal gesellschaftlich organisierte Sozialisations- und Bildungsprozesse zu verstehen. Neben dem politischen und ökonomischen Teilsystem bildet es die wesentliche Grundlage funktionaler Aufrechterhaltung der Gesellschaft und deren Stabilität »zumal die Leistungen dieses Systems unabdingbare Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit der übrigen gesellschaftlichen Teilsysteme sind: Ohne den Aufbau von Loyalitätsmustern wäre das politische, ohne die Bereitstellung von Qualifikationsstrukturen das ökonomische System nicht funktionsfähig.«[1]

Mit dem Begriff des Bildungssystems sollen die »institutionell spezifischen und von daher planbaren ›Bildungsveranstaltungen‹ von informellen und naturwüchsigen ›Bildungsorten und -situationen‹ abgehoben« werden[2]. Allerdings geht grundsätzlich der planerische Charakter der Bildungsprozesse in der Selbstverständlichkeit des Alltags unter. »Nur in Krisenzeiten treten Strukturen und Inhalte von Erziehungsprozessen und die Art ihrer gesellschaftlichen Organisation aus ihrer selbstverständlich erscheinenden Routine heraus und machen auf diese Weise deutlich, daß sie Objektivationen politischer, sozialer und ökonomischer Verhältnisse sind.«[3] Da inzwischen andere Bewertungen gesellschaftlichen Fortschritts vorgenommen wurden als etwa noch in den 60iger Jahren, sorgt die ohnehin schwere Realisierung von Planungskonzepten auf den einzelnen Ebenen des Bildungssystems für zusätzlichen Konfliktstoff. Schwerpunktmäßig sollen nun die Veröffentlichungen dahingehend untersucht werden, auf welcher Analyseebene des Bildungssystems sie ansetzen und welchen Stellenwert sie der Planung bei der gesellschaftlichen Organisation von Bildungsprozessen beimessen.

Die Voraussetzungen und Folgen der Planung von Bildungsprozessen lassen sich durch ein interdependentes Mehr-Ebenen-Analysekonzept umfassend abbilden[4]. Die gesellschaftstheoretische Analyseebene umfaßt dabei die Erziehungseinrichtungen und die in ihnen ablaufenden Sozialisationsprozesse auf dem Hintergrund der Interdependenz des Bildungssystems mit den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen. Auf der organisationstheoretischen Analyseebene werden die Subsysteme des Bildungs-

1 K. Hurrelmann, *Erziehungssystem und Gesellschaft*, Reinbek 1975, S. 44.
2 U. Oevermann, »Programmatische Überlegungen zu einer Theorie der Bildungsprozesse und zur Strategie der Sozialisationsforschung« in: K. Hurrelmann, (H.), *Sozialisation und Lebenslauf*, Reinbek 1976, S. 51.
3 K. Hurrelmann, aaO., S. 60.
4 Vgl. K. Hurrelmann, »Kritische Überlegungen zur Entwicklung der Bildungsforschung« in: *betrifft: erziehung*, 10/1977, Heft 4, S. 58–62.

systems als formale soziale Institutionen mit ihren spezifischen Rahmenbedingungen und Eigengesetzlichkeiten untersucht. Die interaktionstheoretische Analyseebene greift den Prozeß organisierter Sozialisation und Bildung als Interaktion und Kommunikation auf. Die persönlichkeitstheoretische Analyseebene umfaßt die Sozialisationseffekte des Bildungssystems, also »die innerpsychische Repräsentation von und Reaktion auf gesellschafts-, organisations- und interaktionsspezifische Einwirkungen«.[5]

Die Arbeit von *Schick*[6] befaßt sich mit der Planung auf der gesellschaftstheoretischen Analyseebene. Ihm geht es darum, sein Verständnis von Bildungsplanung als integralen Bestandteil einer umfassenden gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsplanung zu verdeutlichen. In seinem Buch stellt er Ergebnisse aus einer umfangreicheren empirischen Untersuchung zu Entscheidungsprozessen in Entwicklungsregionen am Beispiel Malta dar. Die Untersuchung wurde 1978/79 durchgeführt und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert. Mit jeweils rund 50 »Inhabern von Spitzenpositionen der gesellschaftlich relevanten Organisationen« sowie Mitgliedern »der unteren Funktionärsebene der beiden Parteien und der beiden Gewerkschaftsorganisationen« wurden Experteninterviews in Form von offenen Befragungen durchgeführt. Daneben wurde 852 Lehrern unterschiedlicher Schulformen, die zugleich Mitglied der größerer maltesischen Lehrergewerkschaft sind, ein »hochstrukturierter und standardisierter Fragebogen« vorgelegt.

Schick gibt speziell den Teil der Untersuchung wieder, der sich mit der Analyse der Bildungsplanung und -politik Maltas beschäftigt. Zunächst entwickelt er Thesen zu einer Theorie der Bildungsplanung in Entwicklungsländern als integralen Bestandteil eines gesamtgesellschaftlichen Entwicklungskonzepts, die dann den Bezugsrahmen für die Analyse der Entwicklung des Bildungssystems in Malta bilden. Abschließend wird die Reichweite der aufgestellten Thesen als Analyseinstrument zur Rekonstruktion der bildungspolitischen Entwicklung der Inselrepublik sowie deren Möglichkeiten als Planungskonzept in anderen Entwicklungsländern kritisch erörtert. Der Verf. kommt dabei zu dem Ergebnis, daß sich sein thesenartiger Bezugsrahmen zu einer Theorie der Bildungplanung für abhängige Gesellschaften »als Raster und Maßstab zur Analyse der Entwicklung bewährt hat, d. h. es konnte eine sinnvolle Bewertung der Bildungsplanung und Bildungspolitik auf Malta erfolgen.«[7]

Ein Großteil der Arbeit bezieht sich auf die Darstellung und Überprüfung der Anwendungsmöglichkeiten von bestehenden bildungsplanerischen Ansätzen. Da die derzeit existierenden Modelle der Bildungsplanung – deren wichtigste der »Social Demand Approach« sowie der »Manpower Requirement Approach« sind – auf dem gesellschaftlichen Hintergrund hochentwickelter Industriestaaten entwickelt wurden, können sie zwangsläufig nicht ohne spezifische Berücksichtigung des sozioökonomischen kulturellen Hintergrundes des Entwicklungslandes angewendet werden. Diese Feststellung des Autors ist nun wirklich nicht neu. Es wäre sicher interessanter gewesen, wenn er sich speziell mit Konzepten der Bildungsplanung in Entwicklungsländern beschäftigt hätte ausgehend etwa von *Adams* und *Bjork*, *v. Recum* u. a.[8], deren Weiterentwicklung aufgezeichnet und daran seine Thesen gemessen hätte.

5 Ebd., S. 59.
6 S. Schick, *Bildungsplanung und Bildungspolitik in Entwicklungsländern. Thesen zu einem entwicklungstheoretischen Konzept des Bildungssystems, dargestellt am Beispiel Malta*, Augsburg 1980, Verlag Maro, S. 261, 38,– DM.
7 Ebd., S. 236.
8 D. Adams/R. M. Bjork, *Education in Developing Areas*, New York 1969; H. v. Recum, *Bildungsplanung in Entwicklungsländern*, Braunschweig 1966.

Bedenklich erscheint vor allem, daß die Analyse der Bildungsplanung und -politik erst bei der Erlangung der formalen politischen Unabhängigkeit 1964 einsetzt. Damit wird zugleich die Frage ausgeklammert, inwieweit die fehlende Planung im Bildungssystem Maltas bzw. deren einseitige Ausrichtung an das ökonomische Subsystem Folge kolonialer Abhängigkeit ist. Während Sch. die wirtschaftliche Abhängigkeit von Großbritannien und die Bemühungen, sich davon zu lösen zumindest kurz anspricht, wobei allerdings der Diskussionsstand über die Frage der Abhängigkeit des Mittelmeerraumes und damit auch Maltas von Westeuropa unzureichend aufgearbeitet wurde[9], so fehlt eine derartige Betrachtungsweise für das Bildungssystem völlig.

Hambrink[10] beschäftigt sich mit Planung im Bildungssystem ebenfalls auf der gesellschaftstheoretischen, vor allem aber auf der organisationstheoretischen Analyseebene. Für ihn ist »die Organisation der Schulbuchgenehmigung eine wesentliche Variable der Bildungspolitik«. Da »die Lerninhalte als entscheidendes Mittel zur Verklammerung der verschiedenen Funktionen des Bildungssystems zu erkennen sind«[11], muß das Genehmigungsverfahren für Schulbücher in die Bildungsplanung einbezogen werden.

Im einzelnen stellt H. Ergebnisse einer (nicht unbedingt systematischen) qualitativen Inhaltsanalyse von Gutachten über Schulbücher und Akten der ministeriellen Genehmigungsverfahren von Politikbüchern dar. Die Untersuchung bezieht sich auf die Genehmigungspraxis in den Kultusministerien von Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz in den Jahren 1970–75. Ziel seiner Untersuchung ist die Frage nach der Angemessenheit der Organisation der Genehmigungsverfahren unter Einbeziehung des bildungspolitischen Rahmens. Nachdem die Diskussion um die Qualität der Schulbücher zum Politikunterricht und die Rolle der Verwaltung dabei kurz nachgezeichnet wurde, wird der Stellenwert von Lerninhalten im Rahmen der Bildungsplanung verdeutlicht.

In der Untersuchung der Schulbuchgenehmigungsverfahren stellt er zunächst Verfassungskonformität und Lehrplankonvergenz als wesentlich selektive Momente der Genehmigungsverfahren heraus. Die formale Ebene der Verfahren verdeutlicht er, indem er die unterschiedliche Organisationsform und Personalausstattung der Referate aufzeigt sowie die Unterschiede zwischen Einzelbegutachtung und Kommissionsarbeit herausarbeitet. Bei der Analyse der inhaltlichen Ebene des Verfahrens zeigt er den Modus der Gutachterwahl (Auftrag durch Bezirksregierung) und die Zusammensetzung des Personenkreises (Lehrer verschiedener Schulstufen), die Kriterien (kognitive, affektive und unterrichtsmethodische Aspekte) und den Begründungskontext der Gutachten auf. Als generelle Tendenzen des Genehmigungsverfahrens stellt der Autor die Bemühungen heraus, die Genehmigungspraxis durch Verstetigung der Beratung und Konstruktion einer verbindlichen Beurteilungsgrundlage zu optimieren, denen jedoch eine Verabsolutierung der landespolitischen Position, eine restriktive Auslegung der Lehrplankonvergenz sowie die Vergrößerung der Diskrepanz zwischen »der Welt im Schulbuch und der Welt außerhalb des Schulbuchs« entgegenwirkt.

9 Vgl. z. B. C. Legewie/M. Nikolinakos (H.), »Europäische Peripherie. Zur Frage des Mittelmeerraumes von Westeuropa«, *Die Dritte Welt*, Sonderheft 1975 und die dem allgemeinen Teil des Themenheftes zugrundegelegte Literatur.

10 J. Hambrinck, *Schulverwaltung und Bildungspolitik. Die Feststellung von Lerninhalten im ministeriellen Genehmigungsverfahren für Schulbücher*, München, Fink Verlag, S. 208, 28,– DM.

11 Ebd., S. 106.

Der Verf. kommt dabei zu dem Ergebnis, »daß durch eine fundierte detaillierte Begutachtung der Einfluß der Verwaltung auf die Gestaltung der Bücher anwächst«[12].

Abschließend diskutiert H. seine Ergebnisse auf dem Hintergrund der Forderung nach verstärkter Effizienz der Bildungsverwaltung, wobei er noch einmal hervorhebt, daß »zur Erreichung der ›Schulzwecke‹ (i. e. Zuteilung und Sicherung der Lebenschancen – W. V.) die staatliche Kompetenz nicht nur rechtens, sondern bildungspolitisch notwendig« ist[13]. Zur Neugestaltung der Genehmigungsverfahren schlägt er vor, die Schulbuchgenehmigung einer perpetuierten Lehrplankommission zu übertragen. Die eigentliche Schwäche in der Bildungsplanung und -politik sieht er in den Restriktionen des Regierungsapparates begründet[14].

H. gelingt es zwar entsprechend seiner Intention, die Defizite der Verwaltungsforschung auszufüllen, im übrigen aber muß sein Beitrag zum Abbau der Defizite inhaltsanalytischer Schulbuchforschung jedoch als gering angesehen werden. Die Arbeit verbleibt zu stark auf einer verwaltungstechnischen Analyseebene, um die inhaltliche Frage angemessen aufzuarbeiten.

Sehr schade ist es auch, daß er sich nicht mit den kritischen Arbeiten der Arbeitsgemeinschaft Schulbuchproduktion an der Bremer Universität auseinandergesetzt hat, in denen besonders die personellen Verflechtungen auf der formalen und inhaltlichen Ebene zwischen Schulbuchherstelllung und -genehmigung herausgearbeitet wurden[15]. Der Autor bezieht sich bei seiner Analyse auf eine bildungstheoretische Position, ohne dabei allerdings zwischen einer geisteswissenschaftlichen und einer sozialwissenschaftlichen Ausrichtung zu differenzieren[16]; besonders bedenklich erscheint, daß sich seine kritische Auseinandersetzung auf Beiträge zur Schulbuchforschung beschränkt, die explizit von einer sozialwissenschaftlich ausgerichteten Position ausgehen.

Combe[17] setzt mit seiner Arbeit auf der gesellschaftstheoretischen Ebene an und zeichnet die Widerspiegelungen gesamtgesellschaftlicher Widersprüche auf der organisations-, interaktions- und persönlichkeitstheoretischen Ebene des Bildungssystems nach. Dabei geht er davon aus, daß Planung als »Krisenmanagement« eingesetzt wurde und so zur Entstehung neuer Schulformen und Differenzierung der Organisationsstruktur zugleich aber auch zu verstärkten Belastungen auf Seiten des Lehrers führte.

Die anhaltende Schulkrise, die mit Begriffen wie Schulverdrossenheit, abweichendes Schülerverhalten, Streß u. a. charakterisiert wird, wird nur allzu häufig auf eine gesellschaftlich perspektivelose subjektivistische Betrachtungsweise reduziert. C. sieht dagegen die krisenhaften Entwicklungen im Schulbereich in einem gesamtgesellschaftlichen Verursachungszusammenhang, indem er davon ausgeht, »daß möglicherweise zentrale Funktionsmerkmale und Grundstrukturen des Bildungssystems erschüttert sind.[18]

12 Ebd., S. 166.
13 Ebd., S. 172.
14 Ebd., S. 183 f.
15 Vgl. z. B. Arbeitsgemeinschaft Schulbuchproduktion, »Schulbuch-Produktion und Profit« in: *päd. extra* 1/1973, H. 3./4, S. 11 f.
16 Vgl. Hambrinck, aaO., S. 94 f.
17 A. Combe, *Krisen im Lehrerberuf. Eine strukturtheoretisch-sozialgeschichtliche Deutung von aktuellen Handlungsproblemen*, Bensheim 1979, päd. extra buchverlag, S. 102, 20,– DM.
18 Ebd., S. 7.

»Die staatlich weder steuerbare, planmäßig voraussagbare Arbeitsmarktentwicklung führt bei gleichzeitiger Verengung des finanziellen staatlichen Handlungsspielraumes in der Schule zu einer harten Selektion, die im Kontext der einmal mobilisierten Erwartungen (Chancengleichheit) legitimationsbedürftig ist.«[19] Dieser Verlust sinnstiftender Leitbilder wird nun von staatlicher Seite nicht durch Diskurse aufgefangen, sondern einerseits durch Ausdifferenzierung der Organisationsstruktur als konfliktabsorbierendes Element »gelöst« und andererseits durch Entkoppelung von Bildungs- und Beschäftigungssystem, so daß höhere Bildung nicht mit einer höheren sozialen Position verbunden ist. Diese gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge wirken sich jedoch nicht direkt, sondern vielfach gebrochen auf das Innenleben der einzelnen Schulformen mit ihren spezifischen Strukturmerkmalen, Funktionsprinzipien und Problemlagen aus und finden so ihren Niederschlag in der Arbeitssituation der unterschiedlichen Lehrergruppen. Der Beratungsboom im Schulbereich als Reaktion auf die Krisenphänomene führt zur Individualisierung und Psychologisierung von auftretenden Problemen, wobei Strukturen und Lernorganisation der Institution Schule aus dem Blickfeld geraten. Der Verf. verdeutlicht dies an den Schwierigkeiten von Junglehrern, sich gegenüber der definierten Lehrerrolle zu verhalten.

Da »sich die soziale Typik der einzelnen Schulformen historisch entwickelt hat« und »die im Zusammenhang mit der Schulkrise hervortretenden Besonderheiten das Endprodukt eines geschichtlichen Prozesses darstellen«[20], rekonstruiert C. diesen Prozeß. Die historische Analyse ist von den Grundgedanken geprägt, daß die Entstehung von Schulformen (Grundschule, Hauptschule, Gymnasium, Berufsschule) als Krisensubstitut diente, um »Problemlagen der sich entwickelnden kapitalistischen Industriegesellschaft« aufzufangen. Dabei werden dem Schulsystem substitutiv Funktionen übertragen, die in früheren geschichtlichen Phasen von anderen Subsystemen, etwa der Familie, wahrgenommen wurden. Dabei verdeutlicht er, wie die Schulformen die Sozialstruktur der Gesellschaft reproduzieren und gesellschaftliche Barrieren zwischen sozialen Schichten, Stadt und Land, Konfessionen und Geschlechtern verfestigen. C. zeigt auf diesem Hintergrund, wie sich die Entwicklung auf die Arbeitssituation des Lehrers ausgewirkt hat und welche deutungsbedürftigen Handlungsprobleme und Handlungsmöglichkeiten dadurch vorstrukturiert wurden. Auf die gegenwärtigen Erscheinungsformen der Schulkrise in den einzelnen Schulformen eingehend, verdeutlicht er deren Herausforderung an die einzelnen Lehrergruppen unter Zugrundelegung neuerer empirischer Untersuchungsergebnisse, wobei er einen allgemeinen Trend in der Lehrerforschung sieht, Ursachen der Handlungsprobleme der Lehrer auf in der Persönlichkeit liegende Faktoren zu verschieben[21].

In einer Zeit, in der die Schulkrise auf die subjektivistische Argumentation reduziert wird, hebt sich die Arbeit von C. angenehm ab. Er versucht vor allem nicht nunmehr einen einseitig objektivistischen Erklärungsrahmen zu liefern. Sein Beitrag zeichnet sich dadurch aus, daß die Rekonstruktion der bildungs- und sozialgeschichtlichen Entwicklung des öffentlichen Schulwesens und deren Auswirkungen auf die strategischen Orientierungen der einzelnen Lehrergruppen auch in der gegenwärtigen Situation in den Mittelpunkt der Analyse gestellt wird.

19 Ebd., S. 8.
20 Ebd., S. 33.
21 Ebd., S. 99.

Die von *Wenisch, Pfniss* und *Sulzberger*[22] herausgegebene Festschrift ist dem österreichischen Pädagogen Eduard Seifert zum 70. Geburtstag gewidmet. Die einzelnen Beiträge gehen von der persönlichkeits- bzw. organisationstheoretischen Ebene aus, Gesellschafts- oder interaktionstheoretische Aspekte werden als »Randphänomene« einbezogen. Grundtenor der Beiträge ist eine kritische Einstellung gegenüber der Planung im Bildungssystem, besonders im Bereich der Erwachsenenbildung. Für die Herausgeber stellt sich die Frage, ob »zum Beispiel Planung in Zusammenhang mit gesellschaftlichen und geistigen Entwicklungen, umfassende Bildungsplanung und Bildungspolitik (...)« nicht der Gefahr Vorschub (leistet), jenen Geist zu löschen, ohne den Erziehung und Bildung nicht bestehen können«[23]. Diese kritische Haltung gegenüber der Bildungsplanung verdeutlicht *Pöggeler.* »Erziehungs- und Bildungswissenschaft betonen heute das Planen und Organisieren und da sich Phänomene wie Freundschaft mit den Kategorien ›Planung‹ und ›Organisation‹ nicht dingfest machen lassen, läßt man sie unberücksichtigt.«[24] Der Freundschaftsbegriff bildet die thematische Klammer der einzelnen Beiträge, denn der Jubilar hatte wiederholt in seinen eigenen Arbeiten »Freundschaft als menschliche Grundhaltung und als wirksame Kraft im Bildungsprozeß« herausgestellt. *Pfniss* versucht ausgehend vom antik-klassischen Freundschaftsideal die Entwicklung zu rekonstruieren und kommt zu dem Schluß, daß heute nützlichkeitsorientierte Freundschaftsbeziehungen überwiegen. *Pöggeler* geht dem Freundschaftsbegriff in seiner Beziehung zu Bildung und Wissenschaft nach. *Schouten* berichtet auf einer sehr persönlichen Ebene über die Bedeutung der Freundschaft beim Neuanfang der Erwachsenenbildung in der Nachkriegssituation.

In dem Abschnitt unter der Überschrift »Soziales Leben und Erwachsenenbildung« zeichnet *Schiffkorn* in seinem Beitrag die Reduktion eines humanistischen Menschenbildes auf ein funktionalistisches nach und dessen Niederschlag in der Erwachsenenbildung als Verschulung und Bildungstechnologie. *Zdarzil* zeigt ausgehend von einem pädagogisch-anthropologischen Ansatz Möglichkeiten und Grenzen sozialer Formung durch die Wechselwirkung zwischen sozialem und kulturellem System auf. *Rassem* stellt einer geselligen Erfahrung eine heute weit verbreitete zeitlich, inhaltlich und logisch-argumentativ zerstückte Erfahrung gegenüber und zeigt deren Niederschlag in gesellschaftlich organisierten Bildungsprozessen. *Zangerle* geht der Frage nach, weshalb sich Christen gesellschaftspolitischen Schwierigkeiten nicht entziehen dürfen.

Ein weiterer Abschnitt beschäftigt sich mit der Geschichte der österreichischen Erwachsenenbildung mit Beiträgen von *Altenhuber, Thienen-Adlerflycht, Lendl* und *Szerelmes.* Den Schluß bilden Aufsätze, die sich mit Persönlichkeit und Lebenswerk Eduard Seiferts befassen.

Das Buch stellt eine material- und gedankenreiche Sammlung von an humanistischen Idealen orientierten Beiträgen mit vielfältigen Anregungen für konservative Positionen in der Bildung und speziell der Erwachsenenbildung dar. Wer sich eingehender mit der österreichischen Erwachsenenbildung beschäftigen will, wird sicher an dem den Band abschließenden Verzeichnis der Veröffentlichungen des Jubilars interessiert sein. Leider können die einzelnen Beiträge selbst in ihrer Ursachensuche und

22 E. Wenisch/A. Pfniss/W. Sulzberger, *Freundschaft und Bildung. Festschrift für Eduard Seifert*, Salzburg, Verlag St. Peter, S. 168, 22,– DM.

23 Ebd., S. 7.

24 F. Pöggeler, »Freundschaft – Bildung, Wissenschaft« in: Wenisch/Pfniss/Sulzberger, aaO., S. 28.

ihren Perspektiven nicht genügend überzeugen. Es fehlen zusammenfassende Schlußfolgerungen für das Bildungssystem bzw. die entsprechenden Subsysteme, die aus den Analysen durchaus hätten gezogen werden können. Möglicherweise hängt dies auch mit dem höchst unterschiedlichen wissenschaftlichen Niveau der Beiträge zusammen.

Kupffer[25] geht der Frage nach, »ob die immer perpekter werdenden Veranstaltungen der Erziehung, Bildung, Belehrung und Lebenshilfe dem modernen Menschen mehr Freiheit oder mehr Unfreiheit bringen«. Der Verfasser ist neben *Braunmühl*, *Ostermeyer* und *Miller* ein führender Vertreter der sogenannten Antipädagogik[26]. Dahinter verbirgt sich kein neuer soziologischer oder bildungsökonomischer Ansatz, sondern ein Modell familienkritischer, individualpsychologischer und ideologiekritischer Hinterfragung alltäglicher Sozialisationsmechanismen. In Anlehnung an das marxistische Basis-Überbau-Modell wird hier auch zwischen Basis und Überbauphänomen unterschieden. »Als pädagogischer Überbau ließe sich verstehen, was sich in Gestalt von formulierten Programmen, Zielen, Wesensbestimmungen, allgemeinen Weisheiten und Begründungen für Maßnahmen (...) niederschlägt, während die Basis durch die zwischenmenschliche Konstellation gebildet würde, in der sich die faktisch wirksame gegenseitige Einschätzung der Erziehungspartner ausdrückt.«[27]

Kupffer setzt seine Analyse also auf der interaktionstheoretischen Ebene des Bildungssystems an, bezieht verstärkt persönlichkeitstheoretische und am Rande gesellschafts- und organisationstheoretische Aspekte ein. Auch er bezieht eine überaus kritische Position gegenüber der Planung von Bildungsprozessen. So versteht er denn auch seine Essaysammlung als »Kampfschrift« gegen »eine Pädagogik, die planvoll Ziele verfolgt und den Menschen mit Beschlag belegt«[28]. Von daher erscheint es ihm auch nicht möglich bei einem anderen Menschen als bei sich selbst Bildungsprozesse zu planen.

K. versucht als erstes aufzuzeigen, wie wenig pädagogische Maßnahmen geeignet sind, dem Individuum zur Mündigkeit zu verhelfen. Die Pädagogisierung der Gesellschaft kommt einem Angriff auf die individuelle Freiheit gleich, da pädagogisches Wissen auf instrumentelles reduziert wird. In dieser Entwicklung wird ein menschliches Problem auf lösbare Vordergrundfragen reduziert und als Defizit definiert. Diese gegenwärtige »volkstümliche Rezeption« der Pädagogik erfolgt auf dem Hintergrund der Erziehung des anderen und blockiert damit die Möglichkeit der Selbsterziehung als Selbsterkenntnis und Selbstbestimmung. War es das Ziel der Pädagogik, Therapie und Beratung, den Menschen »von den Zufällen, Leiden und vermeidbaren Unwägbarkeiten« freizumachen, so besteht nun zunehmend die Gefahr, daß das, was als Lebenshilfe gedacht war, in subtile Entmündigung umschlägt.

Weitere Beiträge kreisen um den Gedanken der »Sehnsucht nach der heilen Welt«. Zunächst geht es dem Verf. um die Integration von Öffentlichkeit und Privatheit, was er an der Sexualität verdeutlicht, die er als »Fülle der Beziehungsformen, Kontakterlebnissen und Kommunikationsstrukturen unter Lebenspartnern« begreift. Da-

25 H. Kupffer, *Erziehungs-Angriff auf die Freiheit. Essays gegen Pädagogik, die den Lebensweg des Menschen mit Hinweisschildern umstellt*, Weinheim, 1980, Beltz, S. 191, 19,80 DM.

26 E. von Braunmühl, *Antipädagogik. Studien zur Abschaffung der Erziehung*, Weinheim 1975; E. von Braunmühl/H. Kupffer/H. Ostermeyer, *Die Gleichberechtigung des Kindes*, Frankfurt 1976; A. Miller, *Am Anfang war Erziehung*, Frankfurt 1980.

27 H. Kupffer, in: K. Döring/H. Kupffer, *Die eindimensionale Schule*, Weinheim 1972, zitiert nach Braunmühl, aaO., S. 12.

28 Ders., aaO., S. 13 f.

von ausgehend versucht er den Mythos von der konfliktfreien Gesellschaft aufzubrechen, indem er aufzeigt, daß gesellschaftliche Spannungen nur dadurch laufend abgebaut werden können, indem sie auf das Individuum übertragen werden. In dem Wunsch nach pädagogischer Prophylaxe drückt sich einerseits das gesellschaftliche Verlangen nach Sicherheit aus, andererseits bildet diese Forderung jedoch einen Angriff auf die Freiheit. Daß der Sinn von Erziehung und Strafe nicht an sich, sondern nur in der Funktion zu erfassen ist, verdeutlicht K. auf dem theoretischen Hintergrund der Jugendstrafe.

Die Essays des letzten Abschnitts erfassen Aspekte zum Verständnis erzieherischer Moral. In Beiträgen, die sich befassen mit der Segregation und Rehabilitation von »Randgruppen«, dem rituellen Charakter von Erziehung in totalen Institutionen (am Beispiel eigener schulischer Sozialisation im Internat Salem), mit dem Verrat der Pädagogen als Intellektuelle durch ihre widerstandslose Verkürzung eigenen Denkens auf systemimmanenten und instrumentellen Einsatz unter Ausklammerung der Sinnfragen. Im letzten Beitrag versucht der Autor das analoge dialektisch-materialistische Prinzip in der Filmkunst Eisensteins und der Pädagogik Makarenkos herauszuarbeiten, indem er verdeutlicht, daß es nicht nur der »Treibriemen eines weltanschaulichen Programms« ist.

Lehrer, Politiker und andere planerisch Tätige, werden in den Essays keine unmittelbar umsetzbaren pädagogischen Weisheiten oder fertige Handlungsmuster finden. K. bestätigt aber auch nicht jene Sozialwissenschaftler, die von einem einseitig aus objektiven gesellschaftlichen Zusammenhängen abgeleiteten Erklärungsmodell ausgehen. Seine ideologiekritisch-sensibilisierende Betrachtungsweise bietet aber nur sehr vage praktikable Alternativen an. Geht man davon aus, daß die Umsetzung von »Wissen um etwas« an herrschende Machtstrukturen bzw. an ein zur Verfügung stehendes Realisierungspotential gebunden ist, dieses Wissen um »andere« Handlungsmuster aber »machtzersetzend« wirken würde, so muß es gegen Widerstände auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems durchgesetzt werden. Dies aber bedingt eine gewisse Planung von Strategien, Methoden und Praktiken, die aus der Sicht des Autors als ›pädagogisch‹ im negativen Verständnis abgelehnt werden.

Waren die 60iger Jahre durch eine Reformeuphorie geprägt, so sanken ab Ende der 70er Jahre die in die Reformen gesetzten Hoffnungen, und gleichzeitig wuchs die Skepsis gegenüber der Planbarkeit von Bildungsprozessen[29]. Was damals von dem einen als durch Planung möglicher Fortschritt angesehen wurde, wird jetzt in zunehmendem Maße von anderen als unzuverlässiger Eingriff in die eigenen Anliegen der jeweiligen Bildungsinstitution bzw. des betroffenen Individuums angesehen. So sind die Arbeiten von *Schick* und *Hambrinck* eher einem modifizierten Planungsverständnis der 60iger Jahre zuzuordnen, während *Kupffer* und *Wenisch*, *Pfniss* und *Sulzberger*, sowohl von grundverschiedenen Positionen ausgehend, eher eine kritische Haltung einnehmen. Deren Ablehnung von strukturierter Planung ist vermutlich auch auf dem Hintergrund des gegenwärtigen Wandels zu einer postmaterialistischen Gesellschaft[30] zu sehen. Kritik an möglicherweise überzogener Planung darf jedoch nicht dazu führen, daß man sich ausschließlich auf das »Abwimmeln« von Innovationen konzentriert.

29 Vgl. hierzu D. Goldschmidt/T. Schöfthaler, »Die Soziologie in Wechselwirkung mit Bildungssystem, Bildungspolitik und Erziehungswissenschaft« in: G. Lüschen (H.), *Deutsche Soziologie seit 1945*, KZSS Sonderheft 21/1979, S. 294–323.

30 Vgl. hierzu R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton 1977.

BUCHBESPRECHUNGEN

Melvin RICHTER (H.), *Political Theory and Political Education*, Princeton 1980. Princeton University Press, 203 S.

Diese Aufsatzsammlung wäre, wie der Herausgeber in seiner lesenswerten Einleitung bemerkt, vor 25 Jahren nicht möglich gewesen, beweist sie doch, daß alle Todesanzeigen für politische Philosophie, die in den USA in den fünfziger und sechziger Jahren annonciert worden waren, verfrüht gewesen sind. Was die neugegründeten Zeitschriften von *Philosophy and Public Affairs* (1971) über *Interpretation* (1971) und *Political Theory* (1972) bis zum *Canadian Journal of Political and Social Theory* (1977) beweisen, tut auch dieses Buch: Die politische Philosophie hat einen neuen Aufschwung genommen. Themen, die vorher mit den Namen L. Strauß, E. Voegelin oder H. Arendt verbunden waren, werden in einem neuen Kontext erörtert, wie er durch das Absterben des logischen Positivismus, durch Veränderungen der utilitaristischen Tradition und der Dogmen der früheren analytischen Ethik bezeichnet werden kann.

Bernard Williams demonstriert am Beispiel des Utilitarismus, daß er nicht in der Lage war, eine kohärente Theorie vom Zusammenhang zwischen den Intentionen und Handlungen von Personen oder von der Verbindung von Werten und Normen zu geben (S. 57–75). Charles Taylor kritisiert die atomistischen, individualistischen Prämissen behavioralistischer Politikwissenschaft (S. 76 bis 93). Mihailo Marković verteidigt einen unorthodoxen »humanistischen« Praxis-Marxismus (S. 94–112). Allan Bloom, ein Schüler von Leo Strauß, erinnert an die Notwendigkeit des Studiums klassischer Texte der politischen Philosophie, worin sogar die Hauptaufgabe politischer Erziehung bestehen soll (S. 112–138). P. G. A. Pocock, der gerade mit dem vielbeachteten Buch *The Machiavellian Moment* hervorgetreten ist, modifiziert diese These: Aufgabe politischer Philosophie sei es nicht »to study the history of political philosophy but ... to study political philosophy historically« (S. 144). Michael Walzer, ebenfalls Autor eines gerade vieldiskutierten Buches (*Just and Unjust Wars*), macht sich zum Anwalt einer politischen Philosophie, die die Kunst der Kasuistik wiederbelebt (S. 159–176) und Ronald Dworkin erinnert an die engen Verbindungen von »political theory and legal education« (S. 177–203).

Der Sammelband kann allen empfohlen werden, die sich über neuere Entwicklungen der angelsächsischen politischen Philosophie informieren wollen. Die Einleitung (S. 3–56) muß jeder lesen, der den neuen Stellenwert politischer Philosophie im angelsäschsischen Raum verstehen möchte.

München — Henning OTTMANN

Milovan DJILAS, *Idee und System. Politische Essays*. Wien/München/Zürich/New York 1982. Verlag Fritz Molden. 296 S.

Am Beginn der achtziger Jahre bekommen allerorten – vorerst noch mehr oder minder – Herr und Frau Jedermann zu spüren, wie sehr ihr sozialpolitisches Gehäuse äußeren und inneren Bedrängnissen ausgesetzt ist, so elementar und groß die Unterschiede zwischen den etablierten Systemen auch sein mögen. Auf welches Floß man auch geraten ist, sie scheinen alle Katarakten entgegenzutreiben, deren dumpfes Dröhnen immer näher dringt. Angst wird zwar auch geschürt, künstlich und nutzbringend gesteigert; zum Tanz auf Vulkanen fehlt aber denn doch die rechte Stimmung. Nöte, Sorgen und Ängste sind tausendfach konkret. Beschwichtigungsmeier haben wie die Heilsschwindler Konjunktur; so recht verfängt ihre Geschäftigkeit jedoch nicht. Eher schon ziehen die offenbar arg entbehrten Geißlerfahrten, jetzt zum Grünen oder ins Blitzblaue, natürlich per Bus und Sonderzügen der Bahn.

Bei einem so sehr veränderten Allgemeinbefinden muten druckfrische Bücher in der Art der angezeigten Essaysammlung aus den siebziger Jahren auf den ersten Blick wie museale Mammutreste an. Ihre Lebenswelt, Milieu und Klima der monströsen Wortschlachten und der sehr realen Überlebenskämpfe der Nachkriegsjahrzehnte um den wahren Marxismus, um Leninismus, Stalinismus, Revisionismus usf. sind dahin .. fast schon unbegreiflich. Solche Sorgen hatte man damals und noch vor wenigen Jahren? Solchen Glauben, solchen Fanatismus? Also so desillusioniert, so hilflos oder noch verbohr-

ter sind heute die Kampfgenossen des Autors von einst und späteren Gegner?

Der allgemeine Stimmungsumschwung und die gewaltige Spannung, die mit ihm fühlbar wird, sind zu vergegenwärtigen, will man dem Bündel Reflexionen (allesamt undatiert) jetzt gerecht werden, das da D. in montenegrinisch-unbeirrter Art anbietet. Der Mitkämpfer Titos – er steht neuerdings mit dem Abbröckeln des Kults um den Ketzer auf rotem Thron nicht mehr nur von seinen alten Feinden her im Zwielicht – mußte sich von der Glaubenswelt seiner Jugend und seiner Partei ja erst lösen, also ficht er weiter alte Kämpfe mit Einsichten aus, die ihm neu sind; er entdogmatisiert, er relativiert; ein hartnäckiger, verspäteter Aufklärer. »Sie streiten sich um Marx herum«, um Lenin, Stalin usf. – es klingt halt bloß noch das Raimundsche Hobellied durch. Doch selbst diese Partien, Schnee vom vergangenen Jahr, könnten von Nutzen sein. D., Renegat für die kommunistische Orthodoxie an der Macht oder im Kampf um die Macht, hat sich seiner Meinung nach zu einem demokratischen Sozialisten gemausert – geläutert, werden andere sagen, die seinen und ähnlichen Illusionen anhängen. Der dünne, gängige, bewußtlose, weil längst selbstverständliche Linksopportunismus, die Mode von gestern und Borniertheit von heute, könnte sich im Spiegel der neuen Selbsttäuschungen und Aufklärungsmomente des Verf. selbst erkennen (wird es aber nicht tun), etwa wenn der gescheiterte Weltverbesserer in alten Tagen auf den »Euro«-Kommunismus setzt ...

Es gibt aber noch andere Momente im Räsonnieren des Autors und im Benagen von Bruchstücken einer Lebensbilanz. Er wittert von seinem seismischen Wetterwinkel her: »Die Möglichkeiten der Sowjetführung auf dem Balkan beginnen sich erst zu entwickeln: Fehlende lebenswichtige Interessen des Westens in dieser Region, Gefährdung der rumänischen Verselbständigung, der Wechsel im Iran, innere Instabilität in der Türkei und in Italien. Bietet sich Bulgarien nicht die Aussicht auf ein balkanisches Vietnam? Wird der ideologische Puritanismus Albanien nicht eher antreiben als zügeln, um auf eigene Rechnung aktiv zu werden?«

Oder er schämt sich des geschändeten kulturellen Erbes, in Budva angesichts einer vollgesch ... Kirche (teilt aber nicht mit, ob und was er – 1974 – dawider unternommen hat); and so on.

Immer wieder gerät die Spurensuche des Verf. vor eine Konstante seiner politischen Erfahrung: die so russische Sowjetunion. Nicht ohne Schwanken – man vergleiche die Darlegungen von *Stalin heute* mit der Würdigung von Hedrick Smiths *The Russians* – geht er dabei weiter als heute schicklich ist (»Ich bin überzeugt, daß die sowjetische Regierung unzählige Gründe erfinden würde, um der Abschaffung der Kernwaffen nicht zuzustimmen«); er zeigt hinter dem Regime die Russen und die peinvolle Präsenz ihrer Geschichte. D. ist hierin in der Weise Marxist, wie es Marx zu Zeiten selber war, als er den fluchwürdigen Zarismus seiner Zeit ungescheut vom unseligen Geschick des russischen Volkes und dessen Verdorbenheit herleitete. »Als Kommunist, der damals an das Formen eines ›neuen Menschen‹ glaubte, war ich – als ich 1944 in die UdSSR kam –, durch die Gleichheit von Sowjetrussen und ›weißen‹ Emigranten, wie auch der Russen aus der Literatur, aufs höchste überrascht ... Die Revolution hat Rußland von der Zarenautokratie und feudalistischer Anarchie zur Parteioligarchie und industriellen ›Planung‹ geführt, der Despotismus ist dadurch unentrinnbarer, die Anarchie schlimmer geworden« usf. D. breitet das eindringlich weiter aus. Auch um der Förderung solcher Einsichten willen wären seine Wegmessungen im Labyrinth seiner Zeit ein anziehend-treffender Sammeltitel zu wünschen gewesen.

Wien Kurt Marko

Angelika Senge, *Marxismus als atheistische Weltanschauung*. Paderborn 1983. Ferdinand Schönigh. 325 S. (Abhandlungen zur Sozialethik 22).

Auch und gerade im 100. Todesjahr von Karl Marx nimmt man eine weitere Untersuchung über ihn und die von ihm begründete, ebenso theoretische wie praktische Bewegung nur seufzend zur Hand. Ist es – von einigen weniger interessanten historischen Details einmal abgesehen – überhaupt noch möglich, zu diesem Thema Zusammenfassendes zu sagen, das auch nur einigermaßen neu wäre?

Im Falle der angezeigten Dissertation schlägt solcher Widerwille schon nach wenigen Seiten in Faszination, ja Bewunderung um. Hier ist einer jungen Wissenschaftlerin ein bedeutender Wurf von höchster Aktualität gelungen, eine zusammenfassende Darstellung, die mit Akribie, Umsicht, sprachlicher Eleganz und zäher Energie einer Marx-Deutung entgegentritt, die ebenso weit verbreitet wie politisch wirksam ist.

Das Buch setzt sich mit der ursprünglich 1957 von Marcel Reding aufgestellten

Behauptung auseinander, Marx' Atheismus sei kaum mehr als ein biographischer Zufall, der deshalb von den wesentlichen Aussagen eines sich an Marx (im Gegensatz zu Engels oder Lein) orientierenden Marxismus losgelöst werden kann. Die Bedeutung dieser Behauptung besteht darin, daß – sollte sie zutreffen – der Christ ohne große Bedenken Marxist sein darf. Hätten nicht breite Kreise diese Behauptung für wahr gehalten, hätten niemals weltweite Bewegungen wie jene der »Christen für den Sozialismus« entstehen können, müßten »Befreiungstheologen« ganz anders argumentieren, als sie es nachweislich tun, und gäbe es nicht im ganzen Westen Hunderttausende junge Christen, die der Auffassung huldigen, man könne problemlos gläubiger Christ sein und dennoch sein gesellschaftliches Engagement an Marx ausrichten.

Nun ist die Behauptung Redings für jeden, der sich etwas eingehender mit Marx befaßt hat, im vornhinein höchst unplausibel. Dennoch gab es bislang keine sorgfältige Darstellung der Gründe, die es dem Christen verwehren sollten, sich bei der Deutung sozio-politischer Verhältnisse der Gegenwart auf Marx zu berufen. Gewiß kann, so lautet eine auch unter Marxismus-Spezialisten weitverbreitete Auffassung, ein gläubiger Christ kaum Anhänger der Sowjetideologie sein, die ja den Atheismus in der Gestalt von Engels' »materialistischer Dialektik« zu ihrer Grundlagenlehre erhoben hat. Doch habe der »historische Materialismus«, welcher den Kern der Marxschen Lehre ausmacht, mit dieser von Lenin übernommen und variierten Naturphilosophie entgegen marxistisch-leninistischen Behauptungen nur wenig zu tun; und sei eigentlich nicht einzusehen, inwiefern eine letztlich doch wissenschaftliche Lehre von der Gesellschaft und ihrer Geschichte mit dem Christentum in Konflikt geraten könnte.

Schon allein den Nachweis zu führen, daß es kaum angeht, Marx und Engels, den historischen und den dialektischen Materialismus so säuberlich voneinander zu trennen, wäre eine Leistung von nicht geringer Bedeutung gewesen. Doch die Verf. bietet sehr viel mehr: eine mit größter Sorgfalt belegte Rekapitulation von Marx' Wissenschafts-, Menschen- und Gesellschaftsbild, welches nachweist, das der Marxismus ein »in sich geschlossener Humanismus« (S. 259) ist, der die Leugnung eines Schöpfergottes zur entscheidenden Voraussetzung hat. Dieser Nachweis ist von solcher Dichte und Stringenz, daß er nicht bloß halbe Bibliotheken sentimentalen Geredes über Marx' »echte Menschenliebe« (Reding) und den Marxismus als »Blüte der westlichen Humanität« (E. Fromm) obsolet macht, sondern der Verf. erlaubt zu zeigen, daß die Entwicklung, welche der sich auf Marx berufende »reale Sozialismus« genommen hat, zwar von diesem nie bewußt intendiert gewesen sein mag, jedoch in seinem Werk grundgelegt ist. »Der Hinweis auf humanistische Aspirationen des jungen Marx ist ... kein ausreichender Einwand gegen terroristische Ausuferungen des Marxismus; denn diese Aspirationen haben sich kaum in seiner Theorie niedergeschlagen, welche aber wohl hinreichend Elemente enthält, von denen her auch Unmenschlichkeit zu rechtfertigen ist« (S. 124).

So deutlich ist bislang in akademischen Kreisen kaum je gesprochen worden; und wenn es dennoch geschah, konnte man sich nicht des Eindruckes einer gewissen Primitivität und Voreingenommenheit erwehren. Es ist das große Verdienst von S., solcherlei Ergebnisse festzuhalten, ohne daß man ihr auch nur an einer einzigen Stelle vorwerfen könnte, sie hätte die Quellen nicht sorgfältig genug gelesen oder vereinzelte Stellen ungebührlich gegen andere hervorgehoben oder gar stur anhand der Marx-Texte eine vorgefaßte Meinung erhärtet.

Das Buch schließt mit einem klugen und differenzierten Kapitel über konkrete christliche Bewegungen und Gestalten der Theologie, die meinen, christliche Gläubigkeit und marxistische Gesellschaftsanalyse miteinander vereinen zu können. S. wurde vom Theologischen Fachbereich der Universität Münster, der sich überdies in höchst unappetitlicher Weise über die Benotung der Dissertation stritt, auferlegt, dieses Kapitel ersatzlos zu streichen. Es spricht für den Mut ebenso der Autorin wie der Herausgeber der »Abhandlungen zur Sozialethik«, die Dissertation nach Einreichung der Pflichtexemplare in ihrer ursprünglichen Gestalt zu veröffentlichen. Denn niemand Unvoreingenommener wird diesem Kapitel ebenso wie dem ganzen Buch Unsachlichkeit vorwerfen können; dazu ist es einfach zu sorgfältig recherchiert, zu abwägend geschrieben, zu überzeugend konzipiert.

Man darf dieser Untersuchung wünschen, was nur in den seltensten Fällen von Dissertationen gilt: daß sie viele Leser findet, und bald vor allem ins Englische und Spanische übersetzt wird. Viele Theologen zumal in den Vereinigten Staaten und in Lateinamerika, die sich nicht eingehender mit Marx befassen können, sich aber dennoch mit »marxistischen Christen« auseinandersetzen müssen, haben schon lange auf eine Untersuchung dieser Art gewartet. Aber auch der Marx- und Marxismus-Kenner wird aus diesem Buch viel Neues lernen, selbst dann, wenn ihm jeder einzelne der zitierten Texte vertraut ist. Viele der aus

der Zusammenstellung und Analyse hergeleiteten Ergebnisse dürften ihn in erfrischender Weise überzeugen.

München Nikolaus LOBKOWICZ

Bernd SCHULTZE-WILLEBRAND, *Das Strafrecht der europäischen sozialistischen Staaten.* Studien des Instituts für Ostrecht München, Bd. 29. Tübingen 1980. Horst Erdmann Verlag. 432 S. Nikolaus EHLERT, *UdSSR, Staat und Gesellschaft.* Hannover 1982. Fackelträger-Verlag 1982. 145 S. Karin PRIESTER, *Hat der Eurokommunismus eine Zukunft? Perspektiven und Grenzen des Systemwandels in Westeuropa.* München 1982. Verlag C. H. Beck. 236 S.

Nachdem die seit Ende der sechziger Jahre von Utopisten aller vermeintlich wissenschaftlichen Gattungen entfachte »Friedliche-Koexistenz-Euphorie« abgeflaut ist, blickt auch die echte Wissenschaft, die selber teilweise dem »Zweckoptimismus« politischer Weltanschauungen verfallen war, nüchterner und sachlicher Richtung Osten. So nimmt es nicht Wunder, daß die Zeit, in der Osteuropa fast nur mehr wohlwollend oder »wertneutral« betrachtet wurde, gegen Ende der siebziger Jahre ein Ende nahm. Es hatte natürlich auch in dieser von Wunschträumen geprägten Periode eine größere Anzahl objektiver Analysen gegeben, aber sie blieben in der Minderzahl und wurden von der »Weltöffentlichkeit« und den Medien, sogar von vielen Universitäten, kaum beachtet.

In dieser Zeit wurde dennoch viel und kompetent gearbeitet von Lehrstuhlinhabern und Privatgelehrten (diese Gattung gibt es wahrhaftig noch!), vor allem von einschlägigen Forschungsinstituten und Gesellschaften. Nur: der »Markt« war übersättigt mit Makulatur, und wer hat bei der vorhandenen Titelschwemme, unzulänglicher Information und vielerlei »Rattenfängern« die Möglichkeit, das Richtige zu wählen und akkurat zu urteilen? Vor allem hatte der wissenschaftliche Nachwuchs einige Schwierigkeiten.

Es ist ein Verdienst des Instituts für Ostrecht München und des für einen »abgesprungenen« Kollegen eingesprungenen Schultze-Willebrand, einen Forschungsauftrag über das Strafrecht der europäischen sozialistischen Staaten ungeachtet widriger Umstände zu Ende geführt und das Ergebnis in ansprechender Form veröffentlicht zu haben. Die Arbeit füllt eine Lücke aus und sie liefert nicht allein dem Fachgelehrten eine nützliche, viele Aspekte der kommunistischen Realität tangierende Information. Das Strafrecht, ohne das keine Gesellschaftsordnung auskommt, hat unter dem Imperium des dogmatischen Sozialismus eine eigene Gestalt angenommen. Rechtsbewußtsein und -praxis der Ordnungsträger hat sich von den traditionellen Mustern weit entfernt. Insbesondere die »politischen Delikte« oder das, was ein kommunistisches Regime alles unter diesem Begriff subsumiert, werden bekanntlich nach Kriterien definiert und behandelt, die mit unserem historisch gewachsenen Rechtsempfinden nichts mehr Gemeinsames haben. Erschwerend für die richtige Einschätzung der kommunistischen Rechtspraxis kommt hinzu, daß die Rechtsnormen oft willkürlich, bzw. bezogen auf die vermeintliche Staatsraison interpretiert werden. Die Frage, die sich der Verf. stellte, war, ob angesichts der gemeinsamen Ideologie in den verschiedenen Staaten Moskauer Obödienz so etwas wie eine einheitliche Strafrechtsauffassung und -struktur entstanden ist. Die Antwort lautet, daß das Strafrecht in jedem kommunistischen Land in zahlreichen Bereichen recht unterschiedliche, sich an die nationalen Traditionen und jeweiligen Opportunitäten orientierende Formen annahm, überrascht in Anbetracht der auf zahlreichen Gebieten festzustellenden Differenzierungen nicht. Selbstverständlich konnte Sch.-W. wegen der Komplexität der Materie nur die Grundlagen der Problematik erfassen. Die Erkenntnisse, die er bei seiner Arbeit gewann, reizen freilich zu weiterführenden komparatistischen Studien. Diese sollten allerdings auch den Unterschied zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit, der in der vorliegenden Arbeit weitgehend vernachlässigt wurde, klar herausarbeiten; ein Mammutvorhaben, wenn man bedenkt, daß man mit der nationalen Geschichte, dem historischen Selbstverständnis, dem partikulären Rechtsempfinden usw. dieser Länder vertraut sein muß und daß dies auch die zumindest passive Beherrschung der eincshlägigen Sprachen voraussetzt.

Die Broschüre Nikolaus Ehlerts gibt ein brauchbares, übersichtliches Bild der heutigen Sowjetunion. Wissenschaftlichen Anforderungen entspricht es freilich nicht, seine Aussagen stützen sich aber offensichtlich auf zuverlässige Sekundärliteratur, statistisches Material und Lexika neueren Datums. Die Arbeit ist vor allem Studenten zu empfehlen, die sich zur Vorbereitung ihrer Prüfung noch schnell einzelne Daten oder gewisse Probleme in Erinnerung bringen wollen.

Karin Priesters Untersuchung des »Eurokommunismus« – eine sorgfältig recherchierte, fleißige Arbeit – kommt verspätet auf den Markt. Seitdem der italienische Journalist kroatischer Abstammung Frano Barbieri diesen kuriosen und unzutreffenden Begriff prägte, konnte und kann man darüber streiten, ob es je einen »Eurokommunismus« gegeben hat. Eine Auflehnung gegen Moskau in verschiedenen, auch wesentlichen Bereichen, hat es sowohl bei der KPI (Togliatti!) als auch bei der KPS lange vor der vermeintlichen Entstehung dieses politischen Phänomens gegeben; zu keinem Zeitpunkt jedoch in ersehnter Weise bei der KPF. Nach der Invasion des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei im August 1968 war es für jedermann klar, daß die kommunistischen Parteien Italiens und Spaniens sich gegenüber ihren potentiellen Wählern und der Weltöffentlichkeit nicht mit den »bösen Russen« identifizieren lassen wollen. Auch sonst waren bei beiden Parteien und einigen anderen (Island, Großbritannien, Mauritius usw.) Eigenentwicklungen in Nebenbereichen festzustellen. Die KPS ist aber 1982 als politische Kraft so gut wie bedeutungslos geworden und die KPI steckt in einer schwer zu überwindenden Identitätskrise. Dasselbe gilt für die KPF trotz ihrer »Gesinnungstreue«.

Die Arbeit von P. hat das Verdienst, dieses Pseudo-Phänomen in seiner Entwicklung verfolgt und die neuesten erschließbaren Daten aufgearbeitet zu haben.

München Dionisie Ghermani

AUTOREN DIESES HEFTES

Mohammed Rassem, Dr. phil., o. Professor für Soziologie und Kulturwissenschaft an der Universität Salzburg, Mitherausgeber der ZfP, Salzburg.

Wilhelm Henke, Dr. jur., o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Erlangen-Nürnberg, Rückersdorf.

Fritz W. Peter, Dipl.-Sozialwirt, Krefeld.

Hans Setzer, Dr. phil., Privatdozent an der Technischen Hochschule Darmstadt, Darmstadt.

Oskar Meggeneder, Dr. rer. soc. oec., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz, Linz.

Kurt Näher, Oberregierungsrat, Leiter der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit im Senatsamt des Bayerischen Senats, München.

Inhaltsverzeichnis

[Ja]hrgang 30

[G]egründet 1907

A 8540 F

Heft 4 Dez. 1983 S. 343–452 ISSN 0044–3360

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik
München

Aus dem Inhalt:



CARL HEYMANNS VERLAG KG · KÖLN · BERLIN

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

Organ der Hochschule für Politik München

(Zitierweise: ZfP)

Gegründet im Jahre 1907 durch Adolf Grabowsky und Richard Schmidt

---

REDAKTION

Dr. Alfred Jüttner, Ludwigstraße 8, 8000 München 22. Alle Beiträge sind an die Redaktion zu adressieren. Dasselbe gilt für Rezensionsexemplare.

Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte zur Veröffentlichung, auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege fotomechanischer oder anderer Verfahren. Für Manuskripte und Bücher, die unaufgefordert eingesandt werden, wird keine Haftung übernommen.

VERLAG

Carl Heymanns Verlag KG, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Landeszentralbank 37 008 173, Postscheck Köln 820 20-501.

BEZUGSBEDINGUNGEN

Die Zeitschrift erscheint viermal im Jahr. Jahrespreis 90,00 DM, für Studierende (unter Einsendung eines Studiennachweises) jährlich 68,00 DM einschließlich Versandkosten. Einzelheft 24,00 DM zuzüglich Versandkosten. Aufkündigung des Bezugs bis 15. 11. zum Jahresablauf.

ANZEIGEN

Heymanns Anzeigen-Verwaltung, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Anzeigenleitung Marianne Siegberg. Die Anzeigen werden nach der Preisliste vom 1. 4. 1983 berechnet. Landeszentralbank Köln 37 008 173, Postscheck Köln 228 03-501.

DRUCKEREI

Gallus Druckerei KG 1 Berlin 10

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

JAHRGANG 30 (NEUE FOLGE) · HEFT 4 · 1983

THEMA DES TAGES

GIBT ES EIN RECHT AUF ZIVILEN UNGEHORSAM?

Gewaltfreier Widerstand und Rechtsordnung

Von Rudolf Wassermann

Gibt es ein Recht auf zivilen Ungehorsam? Diese Frage ist durch die Tendenz der Friedensbewegung akut geworden, »Aktionen voller Phantasie« zu unternehmen, die bewußt und gezielt gegen geltendes Gesetzesrecht verstoßen. In Seminaren wurden Kenntnisse über die Vielfalt und die Methodik des zivilen Ungehorsams vermittelt, Planspiele durchgeführt, konkrete Aktionen vorbereitet und vermittelt. Sind diese Aktionen vorbereitet und verfertigt? Oder setzt sich, wer Widerstand durch zivilen Ungehorsam leistet, dem Risiko aus, von der Justiz wegen der Verletzung geltenden Rechts zur Rechenschaft gezogen zu werden?

Ohne Zweifel handelt es sich um eine juristische Frage. Man muß jedoch etwas ausholen, um sie zu beantworten. Erklärungen wie »Gewaltloser Widerstand ist auch Gewalt« (Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann) vereinfachen die Problematik und finden deshalb zu Recht Widerspruch.

Arten des Widerstandes

Zunächst: Widerstand ist ein schillernder Begriff. Im deutschen Gebrauch überwiegt die Assoziation an den Widerstand gegen den Nationalsozialismus, der im 20. Juli 1944 kulminierte, und damit zu Begriffen wie Staatsstreich und Attentat[1]. Diese Verknüpfung liegt auf jener Linie, die auf die abendländische Tradition des Widerstandsrechts zurückweist. Der Archetyp ist der Tyrannenmord, die gewaltsame Beseitigung des Tyrannen, der die unveräußerlichen Rechte des Menschen mit Füßen tritt. Das Pathos dieses Widerstandes, dem sich kaum jemand wird entziehen können, beruht auf dem unverschleierten Gegensatz zwischen ethischen oder religiösen (göttlichen) Geboten und dem positiven Recht[2]. Auch Revolutionen pflegen sich in dieser Weise »naturrechtlich«, nämlich ethisch, zu begründen. Schiller hat im *Wilhelm Tell* dem naturrechtlich legitimierten Widerstand den dichterischen Ausdruck gegeben: »... eine Grenze hat Tyrannenmacht / Wenn der Gedrückte nirgends Recht kann finden,

1 Vgl. die monumentale Studie von P. Hoffmann, *Widerstand, Staatsstreich, Attentat*, München 1959.

2 Wegen der rechtfertigung des Attentats vom 20. Juli 1944 s. zwei Publikationen, die in der Dikussion der 50er Jahre eine wichtige Rolle gespielt haben: *Vollmacht des Gewissens*, hrsg. von der Europäischen Publikation e. V., München 1956, Hermann Rinn und vorher schon H. Kraus, *Die im Braunschweiger Remerprozeß erstatteten moraltheologischen und historischen Gutachten nebst Urteil*, Hamburg 1953, Girardet.

/ Wenn unerträglich wird die Last – greift er / Hinauf getrosten Mutes in den Himmel / Und holt herunter seine ew'gen Rechte.«

Der Widerstand gegen den Nationalsozialismus bestand jedoch nicht nur aus Attentats- und Aufstandsversuchen. Der Methode der Gewalt ging der Widerstand mit geistigen Waffen voraus; diese waren sogar die beherrschenden Mittel im Gesamtfeld des Widerstandes[3]. Ebensowenig darf der passive Widerstand vergessen werden, das Ausscheiden aus dem Amt, die Nichtausführung von Befehlen und Anordnungen bis hin zur Sabotage und Obstruktion, die mehr dem aktiven als dem passiven Widerstand zuzurechnen sind.

Dem Modell des durch Gewaltakte ausgeübten Widerstandes ist kürzlich der rechtliche Widerstand gegenübergestellt worden, der dadurch ausgeübt wird, daß gegen staatliche Akte die Rechtsmittel eingelegt werden, die das staatliche Rechtsschutzsystem selbst zur Verfügung stellt. Dieser Widerstand ist sozusagen der dem Rechtsstaat gemäße Widerstand. Man kann von legalem oder forensischem Widerstand sprechen. Offenbar in diesem Sinn hat der Bundesrichter Heinz Recken die Möglichkeit angedeutet, Verfassungsbeschwerde gegen die Stationierung von Pershing II-Waffen zu erheben[4]. Ob es sinnvoll ist, den Widerstandsberiff auf die Einlegung von Rechtsmitteln gegen die vermeintlich rechtswidrige Ausübung hoheitliche Gewalt auszudehnen, ist jedoch zweifelhaft. Man entwertet den Begriff zu einem Allerweltsphänomen, wenn man das Geltendmachen prozessualer Rechtsbehelfe mit dem Glorienschein des Widerstandes umgibt.

Von erlaubtem Widerstand kann man auch bei formlosen, d. h. nicht rechtsförmlichen Handlungen sprechen, die im Einklang mit dem geltenden Recht stehen. Es handelt sich insbesondere um Handlungen in Wahrnehmung der Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, also um Aufrufe, Zeitungsanzeigen, Demonstrationen. Auch der arbeitsrechtliche Streik als legales Mittel des Arbeitskampfes gehört hierher. Die Grenze zwischen erlaubtem und verbotenem Tun ist indessen oft fließend. Es ist erfahrungsgemäß in concreto nicht immer sofort auszumachen, ob ein Verhalten gesetzmäßig ist oder nicht.

Eine eigenständige Spielart des Widerstandes ist der *zivile Ungehorsam*, den die amerikanische Bürgerrechtsbewegung in den 60er Jahren zu ihrem Hauptkampfmittel erkoren hatte. In der Bundesrepublik gehörte Ossip K. Flechtheim[5] zu den frühen Befürwortern dieser Widerstandsart. Auch Th. Ebert[6] beschrieb den gewaltfreien Aufstand als Alternative zum Bürgerkrieg und vertrat ihn in bewußtem Gegensatz zur gewalttätigen Revolutionspraxis. Diese Art Widerstand wurde u. a. durch Vorlesungsboykott, Institutsbesetzungen und Straßenblockaden praktiziert und fand in den Besetzungen leerstehender Häuser während der 70er Jahre ihre Fortsetzung. Von der Staatsgewalt wurden diese Hausbesetzungen teilweise faktisch toleriert, wenngleich stets – auch bei der sog. Berliner Linie – Wert auf die Wahrung des Rechtsstandpunktes gelegt wurde, wonach Hausbesetzungen zivil- und strafrechtlich Unrecht sind.

Das Vorbild kam aus den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Methoden der Studentenunruhen von Berkeley wurden weltweit propagiert und nachgeahmt. Die

3 So zu Recht D. Ehlers, *Technik und Moral einer Verschwörung*, 2. Aufl., Bonn 1965, S. 100 ff.

4 Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht über solche Verfassungsbeschwerden negativ entschieden, und zwar durch Nichtannahme.

5 *Eine Welt oder keine? Beiträge zur Politik, Politologie und Philosophie*, Frankfurt am Main 1964, S. 64 ff.; *Zeitgeschichte und Zukunftspolitik*, Hamburg 1974, S. 213 ff.

6 *Gewaltfreier Aufstand – Alternative zum Bürgerkrieg*, Frankfurt am Main 1970, passim.

amerikanische Diskussion über »civil disobedience« geht jedoch weit in die Vergangenheit zurück. An ihrem Anfang stand David Henry Thoreau (1807–62). Der Verfasser des »Walden« verweigerte die Zahlung von Steuern aus Protest gegen den Eroberungskrieg gegen Mexiko, gegen die Sklaverei in den Südstaaten und gegen die Behandlung der Indianer. Berühmt wurde die Kampfmethode durch Gandhi und seine Bewegung der Nichtzusammenarbeit und des gewaltlosen Widerstandes, die sich gegen die britische Kolonialmacht in Indien richtete. Die civil-rights-Bewegung in den USA seit Mitte der 50er Jahre und die darauf folgende Bewegung gegen den Vietnamkrieg führten die Methode fort und erweckten auch das Interesse der Wissenschaft. So unterzog sich der bedeutsame amerikanische Rechtsphilosoph Rawls der Aufgabe, civil disobedience zu definieren. Er sah darin »eine öffentliche, gewaltlose, gewissensbestimmte, aber nicht politisch gesetzwidrige Handlung, die eine Änderung der Gesetze oder der Regierungspolitik herbeiführen soll«[7].

Die ethische Komponente des zivilen Ungehorsams

Kern des zivilen Ungehorsams ist also die Verletzung geltenden Rechts. Zu den Methoden des zivilen Ungehorsams gehörten im Verständnis des indischen Widerstandes und der Bürgerrechtsbewegung[8]: Waren- und Verkehrsboykott; sozialer Boykott; Arbeits-, Sympathie- und Sitzstreik; Steuerverweigerung; Verweigerung der Zusammenarbeit; Zurückweisungen von Ehrungen, Orden usw.; Ungehorsam von einzelnen Gruppen oder Massen; Verteilung von Flugblättern; Aufrüttelung der Öffentlichkeit durch Ansprachen und durch Protestdemonstrationen und -märsche; Bildung von unabhängigen Gegenregierungen; »umgekehrter Streik«; Fasten (unter strengen Bedingungen); gewaltloser Trotz.

Beim gewaltlosen Widerstand kommt es indessen nicht bloß auf die äußere Methode, sondern ebensosehr auf die innere Einstellung an: auf die Haltung der Wahrhaftigkeit, des Vertrauens, der Furchtlosigkeit, des Respekts vor dem Gegner, der Brüderlichkeit, des Bewußtseins gemeinsamen Menschentums.

Da seit Attenboroughs Gandhi-Film die Berufung auf den Mahatma auch in der deutschen Diskussion eine große Rolle spielt, sei an das Gelübde erinnert, das Gandhis Freiwillige ablegen mußten: Ein Satyagrahi duldet keinen Zorn in sich, flucht nicht, beleidigt niemals seinen Gegner oder dessen Flagge. Ja, »wenn irgend jemand im Kampf einen Beamten beleidigt oder einen ähnlichen Angriff auf ihn zuläßt, so schützt der Satyagrahi den Beamten gegen die Beleidigung und gegen den Angriff, selbst mit Einsatz seines Lebens«.

Gandhis Lehre der Satyagrahi (Kraft durch Wahrhaftigkeit und Liebe) haben die Norweger J. Galtung und A. Naess in folgenden Punkten zusammengefaßt: Befolge Ahimsa – Gewaltlosigkeit – in Gedanken und Sinn! Identifiziere dich mit denen, für die Du kämpfst! Gib dem Kampf einen positiven Inhalt! Dehne nicht das Ziel des Kampfes aus! Schenke dem Gegner Vertrauen! Begegne dem Gegner persönlich! Beurteile nicht andere härter als Dich selbst! Sei zum Kompromiß bereit! Du sollst nicht töten! Zwinge den Gegner nicht – wandle seinen Sinn! Richte den Kampf gegen die Sache, nicht gegen die Person! Nütze nicht die Schwäche des Gegners aus! Provo-

7 J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge/Mass., 1971, S. 363 ff.; dt. Taschenbuchausgabe: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 1979, S. 401.

8 Vgl. Flechtheim, *Eine Welt oder keine*, S. 68 (unter Hinweis auf Gene Sharp und Michaltsheff).

ziere den Gegner nicht! Wähle Mittel, die dem Ziel entsprechen! Feilsche nicht! Sei nicht abhängig von einer Hilfe von außen! Sei opferbereit! Befolge Ahimsa im Reden und Schreiben! Lebe Dich in die Gesichtspunkte Deines Gegners ein! Verberge Deine Pläne nicht! Gestehe Deine Fehler ein! Entziehe dem Übeltäter das Handlungsobjekt! Mache keine Sabotage! Sei, wo immer möglich, loyal! Wähle Gewalt vor Feigheit!

Es sind also hohe ethische Anforderungen mit dem zivilen Ungehorsam verbunden. Die Praxis hat – in Indien – gezeigt, daß dieser ethische Standart nicht duchgehalten, ja von vielen nicht einmal angestrebt wird. Die Frage, wie die »Ethiker« verhindern können, daß sie von anderen mißbraucht werden, wird daher immer wieder zum Problem, auch in der Schwierigkeit, als gewaltfrei geplante Demonstrationen vor der Ausuferung in Krawalle und Gewalttätigkeiten zu bewahren.

Wie ist der gewaltfreie Widerstand juristisch zu beurteilen?

Für Gewaltanwendungen gibt es in der Bundesrepublik keine Rechtfertigung. Darüber wurde bereits in der Diskussion über den politischen Terrorismus in den 70er Jahren Übereinstimmung erzielt, als die RAF versuchte, die Morde an Buback, Drenkmann, Schleyer, Ponto als Gegengewalt gegenüber der Staatsmacht zu rechtfertigen.

Wie aber steht es um gewaltfreie Aktionen? Läßt sich ziviler Ungehorsam legitimieren, so daß sich das Risiko, das den Widerstand begleitet, verringert?

Keine Rechtfertigung für zivilen Ungehorsam bietet das grundgesetzliche Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG. Dieses Recht, das im Zuge der Notstandsgesetzgebung in das Grundgesetz eingefügt wurde, ist ein exzeptionelles Notrecht in einer staatsstreich- oder bürgerkriegsähnlichen Situation. Es schützt den demokratischen und sozialen Bundesstaat, die repräsentative und gewaltengeteite Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit vor Putschisten von oben und unten. Als Notrecht kann es nur in extremen Ausnahmesituationen zum Zuge kommen. Solange der demokratisch-parlamentarische Willensbildungsprozeß funktioniert, ist für die Anwendung von Art. 20 Abs. 4 GG kein Raum. Wenn Art. 20 Abs. 4 als Legitimationsgrundlage ausfällt, bieten dann die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit die juristischen Ausgangspunkte, von denen aus man ein Recht auf zivilen Ungehorsam konstruieren kann, das zu dulden der Staat verpflichtet ist?

Ralf Dreier ist dafür zu danken, daß er kürzlich in der Festschrift für Scupin[9] die Probleme ausführlich erörtert hat, die mit der Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams durch die Grundrechte zusammenhängen. Er bezieht sich auf das Lüth-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7, 198) und auf das Pätsch-Urteil des Bundesgerichtshofs (BGHSt 20, 342). Wenn der BGH die öffentliche Bekanntmachung eines (illegalen) Staatsgeheimnisses als berechtigte Grundrechtsausübung unter Anwendung der Güterabwägungs- und Wechselwirkungstheorie sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips als berechtigte Grundrechtsausübung betrachtet hat, muß dann nicht auch im Fall des zivilen Ungehorsames die darin liegende Grundrechtsausübung als grundrechtlich gerechtfertigt angesehen werden? Dreier bejaht dies für den Fall, daß die durch die verletzte Norm geschützten Rechte und Interessen, im Lichte des in Anspruch genommenen Grundrechts interpretiert, hinter dieses zurückzutreten

9 »Widerstandsrecht im Rechtsstaat?« in: *Recht und Staat im sozialen Wandel*, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag, herausgegeben von N. Achterberg, W. Krawietz, D. Wyduckel, Berlin 1983, S. 574 ff.

haben. Die Bedingungen, unter denen das Recht auf zivilen Ungehorsam anerkannt werden könnte, definiert er wie folgt: »Wer allein oder gemeinsam mit anderen öffentlich, gewaltlos und aus politisch-moralischen Gründen den Tatbestand von Verbotsnormen erfüllt, handelt grundrechtlich gerechtfertigt, wenn er daduch gegen schwerwiegendes Unrecht protestiert und sein Protest verhältnismäßig ist.«[10]

Auch Dreier stellt mithin erhebliche Anforderungen an die Ungehorsamshandlung und die damit verfolgten Absichten. Die bloß indvidual-ethische Motivation genügt nicht. Soll – angesichts des »Schisma der Moralen«, von dem schon Th. Geiger gesprochen hat[11] – jedwede politisch-moralische Motivation ausreichen? Wenn nein, wo liegt das Abgrenzungskriterium?

Dreiers Hinweis darauf, daß die Motivation Mindeststandards rationaler Rechtfertigung genügen muß, ist nicht zureichend.

Nicht weniger schwierige Fragen wirft das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit auf, wonach die Handlung zur Erreichung des Protestzwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein muß. Es muß also die Aussicht auf Erfolg bestehen (zumindest die Erfolgsaussicht nicht negativ zu beurteilen sein), das Protestziel darf auf legalem Wege nicht erreichbar sein, die Intensität der Gesetzesverletzung muß sich auf das geringst-mögliche Maß beschränken, die Folgen des Gesetzesverstoßes dürfen nicht – z. B. wegen voraussehbarer Gewalttätigkeiten oder schwerwiegender Gefährdungen des allgemeinen Rechtsfriedens außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.

Selbst wenn man der für Verfechter des zivilen Ungehorsams günstigen Meinung Dreiers folgt, ist also der Handlungsraum für zivilen Ungehorsam gegen die NATO-Nachrüstung mehr als eng. Schon bei der Prüfung der Erfolgsaussicht werden viele Gerichte Zweifel hegen: Die Entscheidung über die Nachrüstung fällen die verfassungsmäßig zuständigen Organe, also die Bundestagsmehrheit und die Bundesregierung; welche Aussichten kann man z. B. einem Sitzstreik vor der Hardthöhe oder der Blockade einer Bundeswehrhochschule beimessen, um den Willensbildungsprozeß zu beeinflussen? Und was heißt es, wenn gefordert wird, das Protestziel dürfe auf legalem Wege nicht erreichbar sein? In der parlamentarischen Demokratie führt der legale Weg über parlamentarische Mehrheiten, die Minderheit hat die Chance, Mehrheit zu werden. Darf sie dann, wenn sie dieses Ziel nicht erreicht, zum Gesetzesverstoß greifen? Heißt das nicht die Willensbildung im Parlament dem Druck direkter Aktionen ausliefern?

Es kommt hinzu, daß nach der Strafrechtsprechung Gewalt auch dann vorliegt, wenn keine Gewalttätigkeit begangen, sondern nur psychischer Zwang ausgeübt wird, wie etwa bei Blockaden, die Fahrzeuge zum Halten bringen. Man mag die Vergeistigung des Gewaltbegriffs nach dem Motto »Was Gewalt ist, bestimmen wir« für falsch halten. Tatsache ist, daß keine Anzeichen in Sicht sind, die eine Änderung der Rechtsprechung erwarten lassen. Es geht hier nicht um juristisch-philologische Auslegungskunststücke, sondern um die Definitionsherrschaft. Diese aber liegt beim Staat.

Die Risiken des zivilen Ungehorsams im Konflikt zwischen Recht und Ethik

Die Risiken des zivilen Ungehorsams sind also groß – größer jedenfalls, als viele es angenommen haben, die sich z. B. auf dem Evangelischen Kirchentag in Hannover

10 Dreier, aaO., S. 593.
11 *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts* (1974), Neuwied und Berlin 1964, S. 308 ff.

verbal zum Widerstand bekannten. Der uralte Konflikt zwischen Recht und Ethik läßt sich auch im Rechtsstaat des Bonner Grundgesetzes nicht so auflösen, daß der Einzelne oder Gruppen von Bürgern aus ethischen Erwägungen die Rechtsordnung außer Kraft setzen können. Wer Gesetze übertritt, muß auch dann, wenn er sich auf Gewissensgründe beruft, das Risiko auf sich nehmen, das nun einmal mit rechtswidrigen Handlungen verbunden ist. Es macht da prinzipiell keinen Unterschied, ob es sich um »großen« Widerstand oder »kleinen« Ungehorsam handelt, so bedeutsam auch die Funktion des Verhältnismäßigkeitsprinzips in unserer Rechtsordnung ist. Auch der zivilrechtliche Ungehorsam kann strafrechtliche, zivilrechtliche und – bei Beamten, Richtern und Soldaten – auch disziplinarrechtliche Maßnahmen auslösen.

Dieser Realität muß sich die Friedensbewegung stellen. Letztlich handelt es sich um die Frage nach den Staat. Wird das mit dem Staat verbundene Rechtsetzungs- und Machtmonopol, werden Mehrheitsentscheidungen akzeptiert? Die Stellungnahme zu dieser prinzipiellen Frage kann der Friedensbewegung von keiner Seite abgenommen werden, auch wenn man Zweifel daran hegen kann (wenn nicht muß), ob es richtig ist, eine politische Frage wie die Nachrüstung als Gewissensproblem aufzufassen. Es ist gewiß verfehlt, die Friedensbewegung in toto in die Nähe von Verfassungsfeinden zu rücken. Aber es wäre auch unverantwortlich zu verschweigen, welchen Risiken sich aussetzt, wer zivilen Ungehorsam als Kampfmittel einsetzt, um Druck auf die Regierenden auszuüben.

ORDNUNGSSPEZIFISCHE PROBLEME DER WESTLICHEN SICHERHEITSPOLITIK*

Von Hans Kammler

Das Beziehungsgefüge von Ordnungs- und Sicherheitspolitik

Gegenstand der folgenden Überlegungen ist die Hypothese, daß die Zukunftsaussichten jeder gesellschaftlichen Ordnung nicht nur davon abhängen, wieweit die Bevölkerung oder bestimmte Teile der Bevölkerung sie als legitim akzeptieren, sondern auch davon, wie diese Ordnung die Fähigkeit und Bereitschaft zur Verteidigung beeinflußt. Wer sich für eine bestimmte Wirtschaftsordnung – beispielsweise Marktwirtschaft – oder eine bestimmte politische Form – beispielsweise repräsentative Demokratie – entscheidet, nimmt auch eine Reihe sicherheitspolitisch relevanter, zum Teil problematischer Wirkungen in Kauf. Nach dieser Annahme ist keine politische Ordnung, ebenso auch keine Wirtschaftsordnung sicherheitspolitisch neutral.

Die hier als »Ordnungen« bezeichneten mehr oder weniger dauerhaften Relationengefüge lassen sich als analytisch abgrenzbare sektorale Unterstrukturen – Teile der gesellschaftlichen Gesamtstruktur – definieren. Sowohl Wirtschaftsordnung wie politisches System sind aber voneinander ebenso wie von anderen sektoralen Unterstrukturen nur begrifflich, nicht faktisch trennbar und durch vielfältige Kausalbeziehungen verknüpft; darauf beruht die im folgenden erörterte Problemsituation.

Der Begriff der Sicherheitspolitik wird häufig als Synonym für Verteidigungspolitik gebraucht. Das empfiehlt sich schon begriffsökonomisch nicht und trägt nichts zur Klarheit der Verständigung bei. Daher wird im folgenden Verteidigungspolitik als der engere, Sicherheitspolitik als der weitere Begriff verwendet. Er umfaßt neben dem Aufbau, der Organisation, der Ausrüstung und Unterhaltung der Streitkräfte alle sonstigen Maßnahmen, die der Verhinderung oder Abwehr von Bedrohungen durch andere internationale Akteure dienen. Vom bloßen Katastrophenschutz unterscheidet solche Maßnahmen, daß sie einer gezielten Bedrohung – beispielsweise der Zivilbevölkerung – durch andere Akteure entgegenwirken sollen, von der nur auf militärische Bedrohungen gerichteten Verteidigungspolitik, daß sie auch den mit wachsender außenwirtschaftlicher Verflechtung (und allgemein: Zunahme externer Effekte) zunehmenden Gefahren wirtschaftlichen Druckes zu begegnen hätten. Manche Formen nichtmilitärischer Pression sind erst für die Zukunft in Rechnung zu stellen, so z. B. die Drohung mit Wetter- und Klimaveränderung (im Extremfall: Abschmelzen der arktischen Eiskappe)[1], andere, wie die Ausnutzung der Abhängigkeit westeuropä-

* Die erste Fassung dieses Aufsatzes wurde im Rahmen des Kolloquiums »Interdependenzen von Ordnungspolitik und Sicherheitspolitik« am 9. und 10. Juni 1983 an der Universität Hohenheim vorgelegt. Aus dem Teilnehmerkreis habe ich insbesondere den Kollegen Ronald Clapham, Werner Kaltefleiter, Franz Lehner, Gerhard Prosi und Erich Weede für kritische Anregungen zu danken.

1 Zu den voraussichtlichen Wirkungen vgl. William W. Kellogg and Robert Schware, »Society, Science, and Climate Change« in: *Foreign Affairs*, Summer 1982, S. 1076–1109.

ischer Länder von der Zufuhr bestimmter Energieträger und Rohstoffe waren schon vor zehn Jahren aktuell und könnten es mittelfristig wieder werden.

Die Aufgaben der Sicherheitspolitik hängen von Zielen und Handlungsspielraum sowohl des eigenen Staates als auch der anderen Akteure ab. Der Handlungsspielraum beeinflußt die Ziele und hängt seinerseits zum einen von Situationsdaten, z. B. geographischen und historischen, zum anderen von der Verteilung von Machtressourcen ab (Verfügung über negative und/oder positive Sanktionen, die bestimmte Verhaltensweisen anderer Akteure veranlassen oder verhindern können)[2].

Allgemein läßt sich das Ziel der Sicherheitspolitik der westlichen Demokratien unter heutigen Bedingungen charakterisieren als »Vermeidung der Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln unter Bewahrung der Freiheit der Eigengestaltung«[3]. Die konkreten Maßnahmen, die dieses Ziel erfordert, werden wesentlich durch Zielsetzung und Handlungsspielraum von Gegnern bestimmt, seit einer Generation also primär der Sowjetunion. Trotz der erheblichen Ausweitung ihres Handlungsspielraumes wäre es verfehlt, nur dem noch immer dominierenden Ost-West-Konflikt und seinem Gefahrenpotential Aufmerksamkeit zu widmen. Die Großmachtstellung der Sowjetunion, bestimmte Elemente ihrer Ideologie und die bisher von ihr betriebene Außen- und Rüstungspolitik werden in der öffentlichen Diskussion fast selbstverständlich als – schon allein zureichender – Grund für die Notwendigkeit gesteigerter Verteidigungsanstrengungen genannt. Demgegenüber ist es von Zeit zu Zeit angebracht, daran zu erinnern, daß Sicherheitsprobleme auch dann zu lösen wären, wenn die Staaten des Warschauer Pakts plötzlich von der Erdoberfläche verschwinden oder ausnahmslos von Pazifisten bewohnt würden[4].

Bis vor einigen Jahren selbstverständlich, heute aber in Teilen der Öffentlichkeit kontrovers ist die Annahme, daß freiheitliche Ordnungspolitik – die Gestaltung und Erhaltung freiheitlicher Strukturen im wirtschaftlichen wie im politischen Bereich – nur möglich ist, wenn und solange erfolgreiche Sicherheitspolitik Angriffe von außen oder innen verhindert oder abwehrt. Daß solche Ordnungen die Chancen der Sicherheitspolitik in sehr charakteristischer Weise bestimmen, d. h. ihre Funktion unter bestimmten Aspekten erleichtern, unter anderen erschweren, ist in der neueren Literatur wohl gelegentlich für eng umschriebene Teilbereiche (z. B. Spionageabwehr) konstatiert, aber m. W. nirgends grundsätzlich zum Thema gewählt worden. Da viel dafür spricht, daß es relevante strukturbedingte Stärken und Schwächen politischer und wirtschaftlicher Ordnungen zu erforschen gibt, hat die Forschung in den letzten Jahrzehnten hier viele Fragen offen gelassen.

Im Folgenden soll die Entstehung einiger sicherheitspolitisch problematischer Konsequenzen aus der politischen und der Wirtschaftsordnung der westlichen Demokratien behandelt werden. Somit konzentriert sich die Darlegung auf die Kausalbeziehungen in nur einer Richtung. Dabei lohnt es sich, in Erinnerung zu behalten, daß hier ein Verhältnis vielfacher Wechselwirkung besteht. Die sicherheitspolitische Situation – bzw. die Verteilung der Ansichten über sie – beeinflußt ihrerseits die Entste-

2 »Macht« bedeutet Verfügung über Verstärker, wie vor allem in den von der Lerntheorie beeinflußten Explikationen herausgearbeitet wird. Vgl. Hans-Dieter Schneider, *Sozialpsychologie der Machtbeziehungen,* Stuttgart 1977, Enke, S. 36–38, 106–131.

3 Werner Kaltefleiter, »Der systemische Konflikt in den internationalen Beziehungen der Gegenwart« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament,* B 41/82, 16. Oktober 1982, S. 19.

4 Vgl. Guy J. Pauker, *Military Implications of a Possible World Order Crisis in the 1980s,* Santa Monica 1977, Rand Corporation, S. V–VIII, 33–35.

hungs- und Entwicklungschancen bestimmter Ordnungen, wie die Geschichte der parlamentarischen Demokratie in England zeigt. Vor allem der Ausgang des Kampfes zwischen Karl I. und dem Parlament war, wie Schumpeter charakterisierte, »Reflex der sozialen Verumständung, insbesondere der relativen Sicherheit vor äußeren Feinden, die die Entwicklung der Machtmittel der Krone erschwerte«[5]. Die insulare Lage Englands war eine wesentliche, wenn auch nicht unersetzliche Komponente seiner sicherheitspolitischen Situation. Ohne diesen Umstand überschätzen zu wollen, könnte man auch darauf hinweisen, daß die Parlamentarisierung erst einsetzte, nachdem Schottland, Wales und Irland faktisch ihre Unabhängigkeit eingebüßt hatten und andererseits der letzte Rest des englischen Festlandsbesitzes aufgegeben worden war.

Demokratie und Sicherheitspolitik

Nicht einhellige, aber doch erstaunlich verbreitete Ansicht bei klassischen und modernen Autoren ist es, daß die Demokratie ein für das friedliche Zusammenleben der Völker besonders günstiges institutionelles Arrangement ist. Diese Auffassung läßt sich ideengeschichtlich mindestens bis in die Aufklärung zurückverfolgen, aus deren Argumenten für die Republik sie sich entwickelt hat: »Der Geist der Monarchie ist auf Krieg und Eroberung gerichtet, der Geist der Republiken auf Frieden und Maßhalten« (Montesquieu)[6]. Sie blieb schon damals nicht ohne Widerspruch[7]. Soweit sie als sachlich berechtigt akzeptiert wurde, führte sie nicht immer zu einer Höherbewertung der Republik (später: Demokratie), sondern diente oft ihren Kritikern als Argument[8].

Die Sicherheitspolitik der heutigen Demokratien unterscheidet sich von der »großen Politik« von damals in vielem besonders in der primär defensiven (auf *status-quo*-Erhaltung ausgerichteten) Zielsetzung. Auch sie kann dafür, nach vorherrschender, obwohl neuerdings nicht unbestrittener Ansicht, auf das Instrument schlagkräftiger Streitkräfte nicht verzichten. Aber manchen zeitgenössischen Autoren, die in keiner Weise die antidemokratischen Wertprämissen vieler früherer Kritiker teilen, erscheinen Zweifel angebracht, ob es in den modernen Demokratien, vor allem über längere Perioden wirklicher oder scheinbarer Entspannung, möglich ist, dieses Instrument einwandfrei verwendungstauglich zu halten[9]. Die für diese Zweifel angeführten Beobachtungen treffen nicht auf alle modernen Demokratien zu, beispielsweise nicht auf Israel. Aber bei den meisten ist im Zeitraum 1970–1980 eine Tendenz zur Schrump-

5 Joseph A. Schumpeter, »Zur Soziologie der Imperialismen« in: *Aufsätze zur Soziologie,* Tübingen 1953, J. C. B. Mohr, S. 81 (FN 7). Vgl. Otto Hintzes Bemerkungen zu Seeleys Auffassung, »daß das Maß von Freiheit in den Staaten normalerweise umgekehrt proportional sein muß dem militärisch-politischen Druck, der auf seinen (sic) Grenzen lastet« (Otto Hintze, *Staat und Verfassung,* hrsg. von Gerhard Oestreich, Göttingen 1970, Vandenhoeck & Ruprecht, S. 433).

6 Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *De l'esprit des lois,* hier zitiert nach der Übersetzung von Ernst Forsthoff, *Vom Geist der Gesetze,* 1. Bd., Tübingen 1951, H. Laupp'sche Buchhandlung, S. 182; im gleichen Sinne Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden,* Stuttgart 1965, Reclam, S. 26–27.

7 Vgl. Alexander Hamilton/John Jay/James Madison, *The Federalist,* New York 1937, The Modern Library, S. 29–31.

8 So noch Charles de Gaulle, *Le fil de l'épée,* deutsch: *Staatsmacht und Persönlichkeit,* Frankfurt am Main 1961, Athenäum Verlag, S. 120–121.

9 S. d. beispielsweise Klaus Knorr, Military Strength Economic and Non-Economic Bases, *Economic Issues and National Security,* ed. by Klaus Knorr and Frank N. Trager, Lawrence (Kansas) 1977, Regents Press, S. 195–198.

fung der Verteidigungsaufwendungen in konstanten Preisen sowie als Anteil am Bruttosozialprodukt unverkennbar[10]. Eine Reihe von Staaten behielten die allgemeine Wehrpflicht bei, verkürzten aber die Länge der Dienstzeit; Großbritannien und die Vereinigten Staaten gingen zu reinen Freiwilligenarmeen über. Für die Bundeswehr wie für andere westliche Armeen bestehen mehr oder weniger gravierende Rekrutierungsprobleme, die in den siebziger Jahren auch durch wachsende Zahlen von Kriegsdienstverweigerern verschärft wurden[11]. Daß in den Medien Sinn und Notwendigkeit militärischer Einsatzbereitschaft viel häufiger und intensiver in Frage gestellt wurde als etwa vor zwanzig Jahren, ließe sich inhaltsanalytisch belegen und stimmt mit den genannten Entwicklungen überein.

Damit scheint auch in anderen westlichen Demokratien eine Entwicklung abzulaufen, die in Großbritannien schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in Frankreich zwischen den beiden Weltkriegen einsetzte[12]. Eine derartige Entwicklung ist weder in den kommunistischen Staaten noch in der Welt der Blockfreien festzustellen – und übrigens auch nicht bei den nicht-demokratischen Staaten im westlichen Lager (was allerdings bei Militärdiktaturen wie Griechenland 1966–1974 und der Türkei seit 1980 nicht überraschen kann). Daher liegt es nahe, sie der Demokratie als politischer Form kausal zuzurechnen, wie es mehrere Autoren getan haben[13].

Eine solche Zurechnung ließe sich durch eine Mehrvariablenanalyse empirisch erhärten, die auch hier nicht angesprochene verstärkende oder kompensierende Effekte berücksichtigen würde. Der hier postulierte, empirisch belegbare Kausalzusammenhang behielte damit allerdings noch den Charakter einer *black box*. Er ist aber leicht transparent zu machen, da er die Anwendung eines bereits klassischen Modells der modernen politischen Ökonomie erlaubt.

Seit in den fünfziger Jahren die Konzeption des »containment« sich gegenüber der eines »rollback« durchgesetzt hat, verfolgt die Außen- und Sicherheitspolitik der westlichen Demokratien gegenüber der Sowjetunion in erster Linie das Ziel, eine weitere Ausdehnung der sowjetischen Herrschaft in Europa zu verhindern. Demgemäß ist es die primäre Funktion der Streitkräfte, die Sowjetunion vom Einsatz militärischer Mittel für eine solche Expansionspolitik abzuschrecken. Ist die Sicherheitspolitik in diesem Sinne erfolgreich, so kommt der Erfolg allen zugute. Niemand kann als Nutznießer ausgeschlossen werden. Das heißt aber, daß Abschreckung dem Extremtyp eines rein öffentlichen Gutes zumindest nahekommt, und zwar auf zwei Ebenen: innerhalb der Staaten kommt der damit gestiftete Nutzen allen Bürgern zugute, innerhalb des westlichen Bündnisses allen Mitgliedsstaaten. Die Problemlage auf beiden Ebenen unterscheidet sich aus der Sicht der Theorie öffentlicher Güter erheblich; darauf ist unten noch einzugehen. Verteidigungsausgaben ebenso wie andere sicherheitsrelevante Aufwendungen, z. B. für Zwecke des Zivilschutzes oder der Bevorratung mit kritischen Rohstoffen (diese können auch von Privaten unternommen wer-

10 Vgl. The International Institute for Strategic Studies 1982, *The Military Balance 1982/1983*, S. 124–125; Leonard Sullivan Jr., »Correlating National Security Strategy and Defense Investment« in: W. Scott Thompson (Ed.), *From Weakness to Strength*, San Francisco 1980, Institute for Contemporary Studies, S. 358–367.

11 S. d. Bernhard Fleckenstein, »Wehrpflichtige oder Freiwillige?« in: *Beiträge zur Konfliktforschung*, 3/1982, S. 91–103.

12 Vgl. Paul M. Kennedy, »The Tradition of Appeasement in British Foreign Policy, 1865–1939« in: *British Journal of International Studies*, II (Oct. 1976), S. 195–215.

13 Knorr, aaO. (FN 9), S. 196; Samuel P. Huntington, »The Democratic Distemper« in: *The Public Interest*, No. 41, Fall 1975, S. 9–38, insbes. 11–15, 35–38.

den, mit und ohne staatliche Stimulation dazu), sind aber bekanntlich nur ein Element in einem Bündel von Verwendungsarten staatlicher Mittel. Sie konkurrieren beispielsweise mit Infrastrukturinvestitionen, Entwicklungshilfe und Sozial- und Bildungsausgaben.

In dieser Konkurrenz um begrenzte Haushaltsmittel – und, allgemeiner, um knappe Güter und Dienstleistungen – hängen die Chancen sicherheitsrelevanter Aufwendungen davon ab, wie weit Abschreckung oder andere Funktionen in der Begründung dominieren, mit der diese Aufwendungen gegenüber der Öffentlichkeit legitimiert werden. Die heute in westlichen Ländern allgemein akzeptierten Funktionen haben ihren Stellenwert erst nach dem Zweiten Weltkrieg erhalten. Historisch hatte z. B. Verfügung über schlagkräftige Streitkräfte keineswegs nur die Funktion, andere Staaten von Angriffen abzuschrecken, sondern häufig die, mit militärischen Mitteln die Lage zum eigenen Gunsten zu verändern, etwa durch territoriale Vergrößerung auf Kosten dieser anderen. Auch heute steht neben der Abschreckung als subsidiäre Funktion die einer schadensbegrenzenden Verteidigung, falls die Abschreckung versagt. Ihr eventueller Erfolg kommt allerdings, schon aus geographischen Gründen, nicht allen Regionen gleichmäßig zugute; er ist kein rein öffentliches Gut (im Zweiten Weltkrieg bedeutete der Abwehrerfolg der USA gegen Japan für Honolulu mehr als für Chicago). Hinzu kommt als dritte Wirkungskategorie eine Anzahl unterschiedlicher, nicht notwendig intendierter positiver externer Effekte, die bei Privaten anfallen, von Beschäftigungsstimulation und deren Sekundärwirkungen bis zur Technologiediffusion[14].

Somit sind aus der Sicht der modernen Politischen Ökonomie Verteidigungsanstrengungen (und andere sicherheitsrelevante Maßnahmen) plurifunktional; ihre Effekte haben zum Teil den Charakter rein öffentlicher Güter (Abschreckung), zum Teil nur partiell öffentlicher Güter (Verteidigung gegen bereits erfolgten Angriff) und zum Teil privater Güter. Das rein öffentliche Gut »Abschreckung« ist zugleich dasjenige, dessen Wahrnehmung und Bewertung als »Gut« mit der stärksten Ungewißheit belastet ist. Abschreckung erscheint vor allem nach längeren konfliktarmen Perioden als funktionslos, weil Sicherheit dann leicht als freies Gut aufgefaßt wird[15]. Daraus ergibt sich, daß sicherheitsrelevante Aufwendungen um so schwieriger in der öffentlichen Diskussion zu begründen sind, je einseitiger in der Begründung das Motiv der Schadensverhütung (Abschreckung) gegenüber anderen Motiven dominiert.

Der Erfolg einer Abschreckungspolitik besteht darin, daß bestimmte befürchtete Ereignisse nicht eintreten. Ihre Legitimation ist dadurch, wahrnehmungspsychologisch bedingt, viel schwieriger als die der Verteidigung gegen bereits erfolgte Aggression, obwohl auch diese nicht immer und von allen selbstverständlich akzeptiert wird

14 Der Sachverhalt läßt sich (nicht nur metaphorisch) als Kuppelproduktion kennzeichnen. Verknüpfung und relative Bedeutung der drei Funktionen werden in neueren Arbeiten mit dem theoretischen Instrument des *joint-product model* analysiert. S. d. Todd Sandler, »Impurity of Defense« in: *Kyklos*, 30 (1977), S. 443–460; James Murdoch and Todd Sandler, »A Theoretical and Empirical Analysis of NATO« in: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 26, No. 2, Juni 1982, S. 240–255.

15 »Take the problem of potential threats. Suppose a government makes a correct estimate of such a threat emanating from a particular state, prudently augments its capabilities for deterrence (i. e. for making it less probable that a potential threat will become acute) and nothing happens. No acute threat arises for a number of years. It is easy in this case to conclude that no threat existed or that military deterrence and defense efforts were not needed« (Knorr, aaO., S. 193–194).

(Beispiel: die Diskussion in England und anderen NATO-Staaten nach der argentinischen Besetzung der Falklandinseln).

Für alle sicherheitsrelevanten Aufwendungen gilt aber, wie erwähnt, daß sie in Konkurrenz mit anderen Verwendungsarten knapper Mittel stehen. Die Ergebnisse dieser anderen Verwendungsarten, auch soweit sie den Charakter öffentlicher Güter haben, sind meist in weit höherem Grade wahrnehmbar als die der Sicherheitspolitik. Das gilt z. B. für Straßen und Schulen. Darüber hinaus lassen andere Verwendungsarten in viel weiterem Umfange Teilung und individuelle Aneignung des durch sie gestifteten Nutzens zu. Insoweit haben ihre Resultate den Charakter privater Güter. Das trifft besonders für zahlreihe »Leistungsgesetze« im Bereich der Sozialaufwendungen zu.

Für die Folge von Entscheidungen über die Verwendung knapper Haushaltsmittel hat dies um so stärkere Wirkung, je mehr die Wertungen der Wähler bzw. Aktivbürger diese Willensbildung direkt (plebiszitär) oder indirekt (über die Wahl ihrer Repräsentanten) bestimmen und je stärker diese Aktivbürger ihre Entscheidungen individuell-rational (»eigennützig«) ausrichten. Der nutzenmaximierende Wähler handelt nur folgerichtig, wenn er Mittelverwendungen bevorzugt, die ihm private Güter zufallen lassen, und bezüglich des öffentlichen Gutes »Sicherheit« versucht, die Position des Trittbrettfahrers einzunehmen. In einer zahlenmäßig großen Gruppe – und das ist die Wählerschaft jeder der westlichen Demokratien – führt solches Verhalten ihrer Mitglieder dazu, daß öffentliche Güter nicht oder nur suboptimal bereitgestellt werden. Das ist der Inhalt eines der zentralen Theoreme, die Olson in seiner »Logik des kollektiven Handelns« entwickelt hat[16]. Im Extremfall heißt dies, daß kein Bus fahren wird, auf dessen Trittbrett der Nutzenmaximierer aufspringen könnte[17]. Obwohl die Bürger nicht unmittelbar über die Verwendung der Staatseinkünfte (so wenig wie über die Höhe der Besteuerung) entscheiden, wirkt ihre Präferenzordnung durch die Filter der Wahlen und der Tagespraxis der Politik hindurch auf die politischen Entscheidungen. Die moderne Demokratie ist definitionsgemäß ein politisches System, in dem die staatliche Macht nur mit der zeitlich begrenzten Zustimmung der Wähler erlangt und ausgeübt wird. Diese Zustimmung ist periodisch neu einzuholen; sie kann ebensogut vorenthalten wie erneuert werden. Demzufolge richtet sich das Verhalten der Gewählten mehr oder weniger an den »antizipierten Reaktionen« (Carl J. Friedrich) der Wähler aus; eben deshalb ist die Verwendung des antiken Begriffs »Demokratie« für die modernen westlichen Repräsentativsysteme sinnvoll.

Soweit für die als »politische Unternehmer« konkurrierenden Parteien der Einfluß antizipierter Wähler- und Mitgliederreaktionen wirksam und der Wunsch der eigenen Klientel(en) nach Vorteilen »auf Kosten der Allgemeinheit« erkennbar ist, werden sie zu einer Politik relativer Vernachlässigung der Aufwendungen für öffentliche Güter

16 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.) 1971, Harvard University Press, S. 2; 31–35; vgl. aber auch die stärker differenzierende Behandlung des Problems durch Norman Frohlich/Joe A. Oppenheimer, »I get by with a Little Help from my Friends« in: *World Politics*, XXIII (1970/71), S. 104–120.

17 Ein solcher Vorgang »kollektiver Selbstschädigung« (Holger Bonus) rational handelnder Akteure könnte statt mit dem Instrumentarium der Theorie öffentlicher Güter als n-Personen-Gefangenendilemma modelliert werden. S. d. Russell Hardin, »Collective Action as an Agreeable n-Prisoners' Dilemma« in: *Behavioral Science*, Vol. 16, 1971, S. 472–481; vgl. Holger Bonus, »Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma«, *List-Forum*, Bd. 10 (1979/80), S. 75–79.

gedrängt. Die relative Schrumpfung des Verteidigungssektors ist ein Ergebnis dieser Parteienkonkurrenz.[18]

Daraus entsteht eine besonders in Wahljahren starke Tendenz zur Substitution der Aufwendungen für öffentliche Güter durch andere, und im Bereich der öffentlichen Güter selbst eine Tendenz zur Verdrängung der weniger wahrnehmbaren durch leichter vorweisbare. Beide sind Teilaspekte der seit langem in der Finanzwissenschaft untersuchten Tendenz zur Erzeugung einer »Fiskalillusion«: es entspricht dem Interesse der »politischen Unternehmer«, die staatlichen Leistungen auch durch ihre Zusammensetzung möglichst eindrucksvoll wahrnehmbar, die vom Staat auferlegten Lasten dagegen möglichst wenig fühlbar zu halten.[19]

Ergebnis: Je mehr Wähler und Gewählte in einer repräsentativen Demokratie sich rational verhalten, desto stärker wird die Tendenz, daß sich die für die Bereitstellung rein öffentlicher Güter – vor allem für sicherheitsrelevante Aufwendungen in dem Maße, wie ihr Nutzeffekt nur indirekt demonstrierbar ist – eingesetzten knappen Ressourcen, insbesondere auch Haushaltsmittel, zumindest relativ verringern und die für privat aneignungsfähige oder zumindest nur partiell öffentliche Güter entsprechend zunehmen.[20]

Es liegt nahe, daß dieser Substitutionsdruck in älteren Demokratien stärker als in jüngeren wirkt und auch von Einzelheiten der politischen Struktur abhängt, beispielsweise in einem Vielparteiensystem stärker als in einem Zweiparteiensystem wirkt. Daraus ergäben sich Anhaltspunkte für Kontrollmöglichkeiten. Zunächst, unter dem Blickwinkel der vergleichenden Ordnungsanalyse, ist wesentlich, daß dieser Effekt ein Spezifikum der Demokratie ist. Gleich rationales Verhalten vorausgesetzt, würde er weder in einer absoluten Monarchie noch in einem totalitären oder autoritären Einparteienregime auftreten können. Für einen absoluten Monarchen hat der Nutzen sicherheitsrelevanter Aufwendungen den Charakter eines privaten, nicht eines öffentlichen Gutes, genau so wie der eventuelle Ertrag erfolgreicher Aggressionspolitik.[21]

18 Vgl. Rolf Eschenburg, »Politische Unternehmer und öffentliche Güter« in: *Wirtschaft und Gesellschaft. Ordnung ohne Dogma*, Heinz-Dietrich Ortlieb aus Anlaß seines 65. Geburtstages gewidmet, hrsg. von Erich Arndt, Wolfgang Michalski und Bruno Molitor, Tübingen 1975, J. C. B. Mohr, S. 285–302.

19 Für die verantwortlichen Politiker mußte sich das Motiv dafür mit der Demokratisierung der Repräsentativverfassungen der westlichen Länder im 19. Jahrhundert, also der Ausdehnung des Wahlrechts, außerordentlich verstärken, aber offenbar war es im englischen Parlamentarismus schon im 18. Jahrhundert wirksam. Immerhin war es vielleicht nicht Zufall, daß Puviani den Begriff der Fiskalillusion eine Generation nach der Entstehung des italienischen Parlamentarismus, der zweiten großen Wahlreform in England und der Einführung des allgemeinen Männerstimmrechts in Deutschland geprägt hat. Vgl. James M. Buchanan and Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York 1977, Academic Press, S. 127–134.

20 Am historischen Beispiel der Inanspruchnahme immer größerer Anteile des britischen Budgets für den Bedarf des Wohlfahrtsstaates und des korrespondierenden relativen Rückgangs der Verteidigungsaufwendungen zeigt sich die Wirkungsweise dieses Mechanismus über einen längeren Zeitraum. Zur kausalen Bedeutung der Demokratisierung des politischen Systems sowie zu den Auswirkungen auf die internationale Stellung Großbritanniens Harold and Margaret Sprout, »Rising Demands and Insufficient Resources« in: *World Politics*, Vol. XX, No. 4, July 1968, S. 660–693.

21 Der hier verwendete Begriff der absoluten Monarchie ist ein Extremtyp, dem historische Monarchien nur näherungsweise entsprechen, eine Verfassung, in der »das Oberhaupt nicht Staatsgenosse, sondern Staatseigentümer ist« (Kant, *Zum ewigen Frieden*, aaO., S. 27). Zur wissenschaftslogischen Charakteristik und Funktion von Extremtypen vgl. Carl G. Hempel, »Typologische Methoden in den Sozialwissenschaften« in: *Logik der Sozialwissenschaften*, hrsg. von Ernst Topitsch, Köln 1965, Kiepenheuer & Witsch, S. 85–103, insbes. 87–90.

Für die politische Elite eines Einparteienregimes ist er jedenfalls kein öffentliches Gut bezüglich der gesamten Bevölkerung, sondern allenfalls ein Kollektivgut für sie selbst als Gruppe, ähnlich wie für Adel oder Beamtenschaft in älteren politischen Systemen.[22] Ihre Herrschaft wird dadurch legitimiert, ihre materielle Basis gesichert oder (bei erfolgreicher Ausdehnungspolitik) verbreitert. Zugleich bleiben – wieder wie im Fall der Autokratie – die Kosten für die Bereitstellung dieses Gutes extern, wirken sich also nicht z. B. in Abstrichen am Lebensstandard der Elite bzw. des Monarchen aus. Wie in solchen Fällen zu erwarten, besteht hier eine Tendenz nicht zur Unter-, sondern zur Überproduktion des öffentlichen Gutes. Die Rüstungsanstrengungen liegen demgemäß z. B. in der Sowjetunion erheblich über dem, was die Sicherung des derzeitigen Besitzstandes erfordern würde. Und da dieselben Mittel, die einer solchen Sicherung dienen, auch für eine Veränderung des *status quo* zu eigenen Gunsten eingesetzt werden können, wirken solche Rüstungsanstrengungen entstabilisierend oder veranlassen kompensierende Anstrengungen im Westen wie seit 1980.[23] Das Ungleichgewicht zugunsten der Sowjetunion und des von ihr geführten Lagers, das Militärexperten auf konventionellem Gebiet seit Jahrzehnten und neuerdings auch im nuklearen Bereich diagnostizieren, wurzelt folglich auch in den politischen Systemen auf beiden Seiten. Zumindest in einer über lange Zeit mit wechselnder Intensität andauernden Auseinandersetzung sind Demokratien in dieser Hinsicht im Nachteil gegenüber anderen politischen Formen.[24] Dieser Sachverhalt, der lediglich illustriert, daß es eben Kosten der Demokratie ebenso wie Kosten des Freihandels gibt, läßt die Erkenntnis unbestritten, daß in der Regel die Kosten der Autokratie höher, und häufig sehr erheblich höher sind. Seine Analyse kann nur Vertretern eines ideologischen Demokratiebegriffs anstößig sein, die es allerdings noch viel zahlreicher gibt als Manchesterliberale vom Schlage Cobdens oder Brights.[25] Sie ist aber ein Anlaß – und soll es sein –, nach Möglichkeiten zu suchen, diese Kosten zu minimieren oder möglichst zu vermeiden, gerade wenn man Lebenserwartung und Durchsetzungschancen der Demokratie maximieren will. Entsprechendes gilt für die Diskussion der Wirtschaftsordnung der westlichen Länder im folgenden Abschnitt.

Das Problem der Aufwendungen für äußere Sicherheit besteht ebenso wie innerhalb eines Staates auch innerhalb eines Verteidigungsbündnisses, wie es der Nordatlantikpakt ist. Es stellt sich allerdings hier in anderer Gestalt, weil die Mitgliedsstaa-

22 Vgl. hierzu Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2. Halbbd., Köln 1964, Kiepenheuer & Witsch, S. 665.

23 Vgl. Dimitri K. Simes, »Deterrence and Coercion in Soviet Policy« in: *International Security*, Winter 1980/81 (Vol. 5, No. 3), S. 80–81: »... there is a need to view the Soviet concept of deterrence in the context of the aging Kremlin leaders' world outlook. These people do know first-hand how catastrophic war can be, and are not inclined to play with fire. But there is another, far less encouraging, aspect to their international philosophy, namely, a deeply felt commitment to achieve what amounts to almost absolute security. And absolute security for the USSR means very little security for everybody else.«

24 Vgl. hierzu die Prognose Alexis de Tocquevilles, *De la démocratie en Amérique*, Tome I, Paris 1961, Gallimard, S. 233. In die gleiche Richtung könnte die – wiederum systembedingt – andersartige Zusammensetzung der Entscheidungskoalitionen in Demokratien verglichen z. B. mit Einparteiregimen wirken. Den Hinweis auf diesen Erklärungsansatz verdanke ich Franz Lehner.

25 S. d. Ferdinand A. Hermens: *Verfassungslehre*, 2. Aufl., Köln und Opladen 1968, Westdeutscher Verlag, S. 27–30.

26 Mancur Olson, Jr. and Richard Zeckhauser, »An Economic Theory of Alliances« in: *Review of Economics and Statistics*, 48 (1966), S. 266–279; vgl. Olson, *The Logic of Collective Action*, aaO., S. 32.

ten, im Gegensatz zu den Bürgern in einem Staat, eine kleine Gruppe bilden. Wie seit den Arbeiten Olsons und Zeckhausers geläufig, ist hier die Wahrscheinlichkeit höher als in der großen Gruppe, daß das in Frage stehende öffentliche Gut bereitgestellt wird.[26] Das ergibt sich aus der bei geringer Mitgliederzahl häufiger zu erwartenden Situation, daß für wenigstens ein bzw. einige Mitglieder – die sogenannten »Großen« – der Nutzen des (bündnisintern) öffentlichen Gutes (in diesem Fall: Abschreckung) hinreicht, um die Aufwendungen für seine Bereitstellung auch dann zu rechtfertigen, wenn die anderen nichts oder deutlich unterproportional dazu beitragen, also partiell oder ganz Trittbrettfahrer bleiben. Die auch hier zu vermutende Tendenz zu suboptimalen Aufwendungen könnte sich in einer Qualitätsminderung des öffentlichen Gutes auswirken.[27]

Das Olson-Zeckhauser-Modell der »Ausbeutung der Großen durch die Kleinen« bildet in wesentlichen Aspekten die Realität der NATO in der Periode der *massive retaliation* ab, vor allem den überproportionalen Lastenanteil der USA und, eingeschränkt, einiger weiterer Mitgliedsstaaten gegenüber dem mehr oder weniger gelungenen *free riding* der »Kleinen«. In der Periode der *flexible response* wird die Struktur komplexer, weil das Bündnis relativ weniger Abschreckung und mehr Potential schadensbegrenzender Verteidigung sowie teilbare, d. h. auch privat aneignungsfähige Nutzeffekte bereitstellt. Dieses größere Gewicht nur partiell öffentlicher und privater Güter kompensiert teilweise die Tendenz zur Suboptimalität und zur »Ausbeutung der Großen durch die Kleinen«, eine Möglichkeit, die schon Olson und Zeckhauser als Wirkung »selektiver Anreize« ins Auge gefaßt hatten. Einer solchen Situation ist das von Sandler, Forbes und Murdoch entwickelte *joint-product model* angemessener als das ursprüngliche Olson-Zeckhauser-Modell.[28] Aber nach wie vor halten nicht nur die Experten, sondern auch die politischen Führer des Bündnisses den *output* für suboptimal, wie sich in der 1977 beschlossenen Selbstverpflichtung zeigte, die Verteidigungsausgaben jährlich um mindestens 3 % real zu steigern. Nach wie vor gibt es auch das Problem unterproportionaler Beiträge, auffällig vor allem bei einigen kleineren Mitgliedsstaaten.[29]

»Trittbrettfahren« ist in einem Defensivbündnis vor allem für die kleineren Mitgliedsstaaten ein Mittel, den Aufwand für sicherheitspolitische Zwecke zu verringern und sich damit die Möglichkeit zu verschaffen, Ressourcen für andere Verwendungen freizusetzen. Soweit äußere Sicherheit so auch hinreichend gewährleistet werden kann, ist ein solches Verhalten in jedem Fall ebenso rational wie das vorhin erörterte entsprechende Verhalten des Bürgers in einer Demokratie. In einer Demokratie stehen aber die Politiker, wenn auch unter verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen (z. B. der Parlamentsauflösung oder des Wahlrechts) verschieden stark, zusätzlich unter dem Substitutionsdruck, den sie durch die Erzeugung oder Verstärkung von Fiskalillusion im Wettbewerb um Wählerstimmen immer wieder erhöhen. Für sie eröffnet eine unterproportionale Beteiligung an sicherheitsrelevanten Aufwendungen den Weg des geringeren Widerstandes. Indem sie im Laufe der Zeit diese

27 Vgl. Olson and Zeckhauser, aaO. (FN 26), S. 268–271.

28 Vgl. die oben (FN 14) angeführten Arbeiten Sandlers und Murdochs sowie Stephen M. Shaffer, » Alliance Politics« in: *Public Goods and Public Policy*, ed. by William Loehr, Todd Sandler, Beverly Hills 1978, Sage Publications, S. 145–173, insbes. S. 153–155, sowie Todd Sandler and John Forbes, »Burden Sharing, Strategy, and the Design of NATO« in: *Economic Inquiry*, 18 (1980), S. 425–444.

29 In diesem Zusammenhang von »Dänemarkisierung« zu sprechen, ist nicht ganz fair. Die NATO hat immerhin ein Mitgliedsland, das im Gegensatz zu Dänemark keine Armee hat.

Aufwendungen zumindest real schrumpfen lassen, können sie dem Substitutionsdruck ein Stück mehr nachgeben und z. B. die Aufwendungen für mehr oder weniger meritorische Güter oder zumindest öffentliche Güter mit höherem Wahrnehmbarkeitsgrad überproportional steigern.[29a]

Marktwirtschaft, Utilitarismus und Sicherheitspolitik

Auch wenn die bisher entwickelte Argumentation von zutreffenden Prämissen ausgeht, bleibt die damit gebotene Erklärung unvollständig. Als vorgeordnete Variable wurde, wie in den Arbeiten der modernen Politischen Ökonomie (und auch sonst in der ökonomischen Theorie) üblich, die Ausrichtung des Verhaltens von Wählern und Gewählten an Entscheidungskriterien individueller Rationalität herangezogen. Das ist ein unentbehrliches Konstruktionselement, da bei einer (praktizierten, nicht bloß rhetorischen) Orientierung der Akteure an Maximen wie »Gemeinnutz geht vor Eigennutz« gerade das charakteristische Problem der Bereitstellung öffentlicher Güter verschwinden oder zumindest erheblich entschärft werden würde. In den bisherigen Überlegungen ist ferner die Prämisse, daß Demokratie Friedfertigkeit in Mentalität und Verhalten auch nach außen hin begünstigt, nicht ausdrücklich in Frage gestellt worden. Für die modernen Demokratien hat sie in der Tat eine mehr als nur oberflächliche Plausibilität, insbesondere wenn man die Betrachtung auf die Beziehungen zwischen demokratischen Staaten konzentriert.[30] Versucht man, die Aussage zu verallgemeinern, so daß ihr Geltungsbereich nicht mehr raumzeitlich spezifiziert wäre, sondern alle Demokratien (bzw. »Republiken« mit relativ großer Aktivbürgerschaft) umfaßte, so zeigt sich allerdings, daß sie sich nur als »Quasitheorie«, nicht als nomologischer Satz bewährt.[31] Für den Ausschluß z. B. Venedigs und Genuas aus der Menge der Testfälle läßt sich immerhin auf ihre wenig demokratische Binnenstruktur, auf verhaltensprägende Einflüsse aus der Welt der Feudalmonarchien, in die sie eingebettet waren, und auf die machtpolitischen Erfordernisse der Selbstbehauptung verweisen[32]. Bei den antiken Demokratien, und gerade in dem gut belegten Fall Athens,

29a »Es ist nicht auszuschließen, daß diese kostengünstige Sicherheitspolitik der Kleinen die Großen und vor allem die USA doppelt belastet: einmal, weil dadurch erhöhte Anstrengungen notwendig werden; außerdem, weil die kleinen Trittbrettfahrer wegen der geringen Verteidigungslast etwa den Wohlfahrtsstaat in einem Ausmaß ausbauen können, das dann auch in den größeren Staaten und in den USA als vorbildlich bezeichnet wird und damit die Erfüllung der verteidigungspolitischen Notwendigkeit weiter erschwert« (Erich Weede, *Ordnungspolitik und Sicherheitspolitik als Elemente der Sicherungspolitik*, mimeo, 1983, S. 16). S. d. auch Werner Kaltefleiter, »Zum Problem der Trittbrettfahrer in der atlantischen Allianz« in: *Zeitschrift für Politik*, 2/1983.

30 Ferdinand A. Hermens: *Ethik, Politik und Macht*, Frankfurt am Main 1961, Athenäum Verlag, S. 64–65; empirisch bestätigt durch Melvin Small and J. David Singer, »The War-Proneness of Democratic Regimes, 1816–1965« in: *Jerusalem Journal of International Relations* 1, Summer 1976, S. 50–69, und neuerdings Rudolph J. Rummel, »Libertarianism and Violence« in: *The Journal of Conflict Resolution* Vol. 27, No. 1, March 1983, S. 27–71.

31 Den Begriff »Quasitheorie« für empirische Allaussagen mit raumzeitlich beschränktem Gültigkeitsanspruch übernehme ich von Hans Albert, »Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften« in: *Logik der Sozialwissenschaften*, hrsg. von Ernst Topitsch, Köln 1965, Kiepenheuer & Witsch, S. 131–134.

32 Vgl. Schumpeter, aaO. (FN 5), S. 127: »... der rein kommerzielle Imperialismus Venedigs – angenommen, daß man von einem solchen und nicht bloß von einer Politik der damals nötigen militärischen Sicherung der Handelswege sprechen kann – mußte die Beispiele von Eroberungspolitik ringsum vor Augen, die Söldnerbanden überall zur Hand und unter den Nobili kriegslustige Abenteurer haben, um Imperialismus werden zu können.«

ist das nicht möglich. Auch wenn weder ein persischer Angriff abzuwehren noch die Getreidezufuhr über See zu sichern war, hatte die athenische Außenpolitik ausgeprägt kriegerische Charakteristiken. Der aggressive maritime Imperialismus Athens unterscheidet sich nur in Ausmaß und Reichweite seiner Wirkungen von der Außenpolitik der anderen griechischen Stadtdemokratien.[33]

Auch wenn man hier, wie überall, mit überlagernden und kompensierenden Effekten rechnen muß, zeigt dieser historische Vergleich, daß aus dem Bestehen demokratischer Strukturen allein die Tendenz zur Friedfertigkeit, zu gewaltloser Konfliktbewältigung, zur Abwertung und Vernachlässigung des Kriegshandwerks nicht zu erklären ist. Es muß Bedingungen geben, die für die modernen, aber nicht für die antiken Demokratien gegeben waren und als Erklärungsbestandteile wesentlich sind. Zu diesen Bedingungen gehören sicher die oft betonte Dominanz repräsentativer und das Zurücktreten plebiszitärer Elemente. Aber nicht nur sie.

Allgemein geläufig ist, daß die Kriegskosten im weitesten Sinn, einschließlich aller direkt und indirekt bewirkten Leiden, Verluste und Schäden, in den letzten Generationen steil angestiegen sind. Das trägt sicher heute zur Erklärung der Friedfertigkeit auch von Großmächten bei, die bei gleicher Konfliktintensität früher militärische Mittel einsetzten. Es gibt aber wenig her, wenn nicht das Fehlen von Kriegsbereitschaft, sondern die vor allem in verschiedenen Ländern Westeuropas verbreitete auffällige Zurückhaltung bzw. offene Gegnerschaft gegenüber den notwendigen Instrumenten einer entschlossenen Politik kriegsverhindernder Abschreckung zu erklären ist. Um Mißverständnisse zu vermeiden: das Explanandum umfaßt weder religiös motivierten Pazifismus noch die ideologisch motivierte Sympathie für die sowjetische Politik. Es gibt diese Zurückhaltung gegenüber Militär, Wehrdienst und Verteidigungsaufwendungen auch bei sehr vielen Zeitgenossen, die sich keinem von beiden zuordnen lassen. Die auf hohem wissenschaftlichem Niveau geführte Diskussion über die Wirkungen von Rüstungswettläufen hat m. W. nicht entfernt eine Breitenwirkung erreicht, die Befürchtungen über Destabilisierungseffekte einstellungsrelevant werden ließe.[34] Im übrigen hat es Friedensbewegungen und grundsätzlichen, nicht religiös bestimmten Pazifismus in Westeuropa nicht erst seit Verdun oder Hiroshima, sondern spätestens seit der Mitte des 19. Jahrhunderts gegeben. Schon damals trat neben dem Bekenntnis zum Frieden die Abneigung gegen die finanziellen Lasten und die physische und nervliche Beanspruchung durch das Militär auch in Friedenszeiten deutlich hervor.

Es handelt sich hier um einen Aspekt einer langfristigen Entwicklung im Bereich von Motivationen und Bewertungen. Sie weist konjunkturähnliche Ausschläge, aber auch einen deutlich erkennbaren Trend zugunsten von Individualismus, Utilitarismus

33 »Nach außen war es gerade die radikale Demokratie in Athen, welche die angesichts der beschränkten Bürgerzahl nahezu phantastische, Ägypten und Sizilien umspannende Expansionspolitik stützte« (Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2. Halbbd., Köln 1964, Kiepenheuer & Witsch, S. 1027; vgl. ebd. S. 1016, 1022, 1029–1030, aber auch schon die in FN 7 zitierten kritischen Bemerkungen Alexander Hamiltons in: *The Federalist*, No. 6, und andererseits den Rechtfertigungsversuch Karl Poppers, *The Open Society and Its Enemies*, Vol. I, 4th ed., London 1962, Routledge & Kegan Paul, S. 176–183).

34 S. d. Michael D. Wallace, »Arms Races and Escalation« in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 23 (1979), No. 1, S. 3–16, sowie die darauffolgende Debatte zwischen Wallace und Erich Weede, ebd., Vol. 24 (1980), No. 2, S. 285–292, und Michael D. Wallace, »Old Nails in New Coffins: The Para Bellum Hypothesis Revisited« in: *Journal of Peace Research*, Vol. XVIII, 1981, S. 91–95.

und Hedonismus auf. Dieser Trend läßt sich, wie Schumpeter schon vor über sechzig Jahren scharf herausgearbeitet hat, erklären als zunehmende Einstellungs- und Verhaltensanpassung an die charakteristische Dynamik der Wirtschaftsordnung der westlichen Industrieländer, kurz: an den Kapitalismus.[35] Das heißt: in den westlichen Demokratien besteht eine schon in vordemokratischen Perioden der frühen Neuzeit entwickelte Wirtschaftsordnung, die zwar nie eine reine Marktwirtschaft, aber immer eine vorwiegend marktgesteuerte Mischwirtschaft war. Diese Wirtschaftsordnung löst für diejenigen, immer größeren Anteile der Bevölkerung, die von den Marktmechanismen erfaßt werden und damit Gewinn- und Aufstiegschancen erhalten, aber auch unter zunehmenden Konkurrenzdruck gesetzt werden, langanhaltende und mehr oder weniger intensive Lernvorgänge aus, die zu immer regelmäßigeren, immer präziseren individuellen Kosten-Nutzen-Vergleichen bei allen Entscheidungen (und in diesem Sinne zu einer »Rationalisierung« der Mentalität und des Verhaltens) motivieren. Das heißt aber zugleich, daß immer mehr Bürger in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftssubjekte genau die Zielsetzung und Verhaltensweise erlernen, die in den Prämissen der Theorie öffentlicher Güter unterstellt ist und zur Prognose suboptimaler Bereitstellung führt.[36]

Obwohl dieser Vorgang schon seit dem Spätmittelalter immer größere Teile der Bevölkerung erfaßt – zuerst natürlich in den Städten, aber auch sonst überall *pari passu* mit dem Vordringen von Marktbeziehungen als Organisationsmustern –, ist er bis heute nicht abgeschlossen. Er hat sich allerdings seit 1945 beschleunigt. In allen westlichen Ländern, nicht nur dort, wo wegen der militärischen Niederlage der Traditionsbruch nach 1945 besonders tief ging, hat der langanhaltende Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit neben der Steigerung des Massenwohlstandes auch adaptive Mentalitäts- und Verhaltensänderungen mit sich gebracht, zu denen die raschere Ausbreitung individuell-rationalen Verhaltens gehört. In – und zwischen – diesen Gesellschaften verschärfen sich die Probleme öffentlicher Güter schon dadurch, daß im gleichen Zeitraum Arbeitsteilung und wirtschaftliche Verflechtung zugenommen und damit Anzahl und Vielfalt externer Effekte gesteigert haben.[37]

35 Schumpeter, aaO. (FN 5), S. 120–145. Schumpeter betont, daß Utilitarismus (und mit ihm Pazifismus) zwar durch die kapitalistische Entwicklung erzeugt wird, aber keineswegs ausschließlich oder überwiegend Unternehmerinteressen entspricht. »Er ist ein Kind der kapitalistischen Entwicklung, aber keineswegs auch des kapitalistischen Interesses.« Vgl. auch die Wiederaufnahme des Themas in Schumpeters Spätwerk *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. Aufl., Bern 1950, Francke Verlag, S. 198–211, 219–226.

36 Die Zunahme des Konkurrenzdrucks kann, vor allem wenn sie rasch erfolgt, zu einer so fühlbaren Steigerung der Belastung und Verknappung von Freizeit, vielleicht auch zu wirklicher oder vermeintlicher Beeinträchtigung des Wohlbefindens oder der Gesundheit führen, daß sie ein Motiv zur Bildung organisierter Interessengruppen wird, die den Wettbewerb teilweise oder ganz beseitigen (Kartelle im weitesten Sinn) und/oder sich Einkommen unter Ausnutzung der Zwangsmittel des Staatsapparates statt durch Erfolg am Markt verschaffen wollen *(rent seeking)*. Unabhängig davon, aber in die gleiche Richtung, wirkt die Erkenntnis, daß sich häufig auf diese Weise ein höheres Einkommen erzielen läßt. Das damit entstehende Selbstabschaffungspotential der Marktwirtschaft besteht besonders in Demokratien, weil sie die Organisation von Interessengruppen erleichtern, und gewinnt aus demselben Grund an Virulenz, je länger eine Demokratie besteht. S. d. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven (Conn.) 1982, Yale University Press, passim, sowie die Besprechung des Olsonschen Buches durch Gordon Tullock in *Public Choice*, 40 (1983), S. 111–116, und die weiterführende, den Bezug zur Sicherheitspolitik herausarbeitende Analyse Erich Weedes, aaO., (FN 29 a), S. 7–15.

37 Bekanntlich kann ein »öffentliches Gut« auch als Grenzfall des Vorliegens externer Effekte definiert werden. Vgl. Holger Bonus, »Neue Politische Ökonomie und öffentliche Güter« in:

Da die Entwicklung des Kapitalismus in Europa und Amerika nicht überall gleichzeitig, sondern in verschiedenen Regionen zu verschiedenen Zeitpunkten (und in unterschiedlichem Tempo) einsetzt, ergibt sich, daß die Manifestationen von Individualismus, Utilitarismus und Pazifismus gerade dort früh und stark ausgeprägt erkennbar sein müßten, wo die kapitalistische Entwicklung früh und intensiv beginnt. Dafür gibt es tatsächlich eine Reihe historischer Bestätigungen. Schumpeter geht insbesondere auf das englische Beispiel und, wenn auch sehr kurz, auf den Fall der USA ein.[38]

Noch früher liegt der Fall der Niederlande, der eine sehr ähnliche Entwicklung aufweist. Die Konsequenzen waren hier wesentlich ernster. Die nach dem Unabhängigkeitskrieg gegen Spanien entstandene Republik hielt im 17. Jahrhundert die Spitze der kapitalistischen Entwicklung und war England wirtschaftlich überlegen. Die niederländische Handelsflotte war um 1650 größer als die aller übrigen europäischen Staaten zusammengenommen. Der Wirtschaftsaufschwung und das entsprechende Wachstum des Volkseinkommens hätten ohne Schwierigkeit Verteidigungsaufwendungen – vor allem maritime – ermöglicht, die die Begehrlichkeit der Rivalen Frankreich und England in Schranken halten konnten. Daß dies nicht geschah, haben schon Zeitgenossen auf den Einfluß der händlerischen Mentalität und des ihr entsprechenden individualistischen Kosten-Nutzen-Denkens zurückgeführt. In der damaligen Republik der Niederlande gab es eine politisch einflußreiche, zeitweilig dominierende Strömung, in der sich ähnlich wie im England Benthams, Mills, Cobdens und Brights Freihandelsprogrammatik, Utilitarismus und Pazifismus verbanden, und genau wie später bei den britischen »Radikalen« bestand eine starke, wenn auch sachlich unbegründete Neigung, gewisse öffentliche Güter als freie Güter anzusehen. Die Oligarchie der Handelsherren, die schon unter dem Statthalter Wilhelm II. und noch mehr in der »statthalterlosen Periode« (1650–1672) politisch dominierte, war durch eine ausgeprägte Neigung zum Sparen im militärischen Bereich charakterisiert. Sie zeigte sich nicht nur darin, daß nach dem Separatfrieden mit Spanien die Stände von Holland in drei aufeinanderfolgenden Jahren (1648–1650) dafür stimmten, die Armee aufzulösen, sondern auch in der versäumten Vergrößerung und Modernisierung der Flotte im gleichen Zeitraum.[39] Auf die Resultate dieser Sparsamkeit für die Außenpo-

Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, hrsg. von Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich und Karl-Ernst Schenk, Tübingen 1980, J. C. B. Mohr, S. 156.

38 Schumpeter, aaO., (FN 5), S. 123–126.

39 Da das Landheer auch Machtinstrument des Statthalters, also des innenpolitischen Gegners der Kaufmannsoligarchie war, ist diese in ihren Ergebnissen – wie sich spätestens beim französischen Einfall 1672 zeigte – verfehlte Politik immerhin verständlich. Aber das trifft nicht zu für die gleichzeitige unzureichende maritime Rüstung, vor allem die unterbliebene Modernisierung der Flotte, während in England 1649–51 Kriegsschiffe eines neuen Typs in großen Zahlen gebaut, eine neue Seekriegstaktik entwickelt, die »Fighting Instructions« und »Articles of War« in Kraft gesetzt wurden. Infolgedessen konnte das Rumpfparlament in London, wie von der Lobby der Reeder und Kaufleute der City gefordert, erst mit der Navigationsakte von 1651 – einem Akt ökonomischer Kriegsführung – die Niederlande provozieren und 1652 (gegen Cromwells Wunsch) den Krieg erklären. Die Unfähigkeit der niederländischen Flotte, die Seewege offen zu halten, entschied den Ausgang dieses Krieges. Man riskiert wenig mit der Behauptung, daß sowohl die Bilanzen ihrer Unternehmen wie die internationale Stellung der Niederlande in späteren Jahren besser ausgesehen hätten, wenn die Amsterdamer Handelsherren die notwendigen Investitionen in die Flotte rechtzeitig vorgenommen und den Admiralen Tromp und de Ruyter ein Instrument bereitgestellt hätten, mit dem die englische Blockade gebrochen und London zur Rücknahme oder Entschärfung der Navigationsakte gezwungen werden konnte. Wie die Dinge lagen, wurde England von

litik *und* die Wirtschaft der Niederlande, ist hier nicht weiter einzugehen. Jan de Witt, ab 1653 Ratspensionär von Holland, auf die Unterstützung eben dieser Handelsoligarchie angewiesen und 1654 mit der undankbaren Aufgabe des Friedensschlusses mit England konfrontiert, schrieb über die Ursachen: der Charakter der Niederländer sei derart, daß sie kein Geld für die eigene Verteidigung aufzuwenden bereit seien, wenn die Gefahr ihnen nicht ins Gesicht starre.[40]

Ein solcher Zug des »Nationalcharakters« läßt sich zwanglos als Ergebnis der kapitalistischen Entwicklung und ihrer Sekundäreffekte erklären.

Sicherheitsrelevante Aspekte der internationalen Ordnungspolitik

Die in den bisherigen Erörterungen eingehaltene Beschränkung auf internationale Ordnungen bedeutet nicht, daß internationale Ordnungen für Probleme der Sicherheitspolitik nicht wichtig wären. Aus Raumgründen soll es hier bei einigen kurzen Hinweisen bleiben.

Allgemein ist festzustellen, daß die Art der geltenden internationalen Wirtschaftsordnung auch die Machtverteilung zwischen den Staaten, insbesondere die relativen Kampfpotentiale im weitesten Sinn erheblich beeinflußt. Freihandel führt zu einer anderen Machtverteilung als merkantilistische Außenwirtschaftsbeziehungen; diese zu einer anderen als irgendeine Form supranationaler *économie dirigée.* Am konkreten Beispiel: die Errichtung der auf der letzten Konferenz der Blockfreien wieder geforderten »Neuen Weltwirtschaftsordnung« (einschließlich des neuen Seerechts) würde u. a. zu einer stark gesteigerten Kaufkraftübertragung in West-Süd-Richtung und gleichzeitig zu einer erheblichen Erschwerung des Zugangs zu strategisch wichtigen Rohstoffen führen. Dies würde – auch wegen innenpolitischer Sekundärwirkungen – ausschließlich oder weit überwiegend die westlichen Demokratien treffen. Wegen der damit gegebenen Veränderung (Labilisierung) des Ost-West-Gleichgewichts ist das Programm der Neuen Weltwirtschaftsordnung im Hinblick auf die Aufgaben der Sicherheitspolitik in seiner jetzigen Gestalt problematisch. Daß damit nichts gegen die Wünschbarkeit einer großzügigen und effizienten Entwicklungspolitik (vor allem einer, die sich auf mittlere Sicht überflüssig macht) gesagt ist, braucht nicht eigens betont zu werden.

Abschließende Überlegungen

Ein großer Teil des bisher Ausgeführten trägt explorativen Charakter, obwohl fast alle aufgegriffenen Fragen nicht neu, sondern schon vor Jahrzehnten, wenn nicht vor Generationen gestellt worden sind. Wenn sie berechtigterweise gestellt worden sind, dann wird allerdings die Suche nach Antworten heute dringlicher als zur Zeit Woodrow Wilsons. Es ist nicht nur möglich, sondern zu erwarten, daß die westlichen Demokratien noch über eine Anzahl von Legislaturperioden mit den Anforderungen des Ost-West-Konflikts konfrontiert sein werden. Wem die Zukunft der konstitutionellen Demokratie und der sozial temperierten Marktwirtschaft nicht gleichgültig ist, der muß die endogenen Schwächen freiheitlicher Ordnungen ernst nehmen und nach

merkantilistischer Aggression nicht abgeschreckt, und der Kriegsausgang belohnte die Aggression, ebenso wie im zweiten englisch-holländischen Krieg 1665–67.

40 S. d. Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History,* London 1965, Methuen (zuerst veröffentlicht 1890), S. 37–38, 49, 67–69, 98–102, »England to some extent is now such a country. Holland was such a country; she would not pay, and if she escaped, it was but by the skin of her teeth ... That our own country is open to the same reproach, is patent to all the world« (ebd., S. 49). Vgl. Horst Lademacher, *Geschichte der Niederlande,* Darmstadt, 1983, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 149–151.

Abhilfe suchen, und die Problemlösungen müssen eine Selbstbehauptung in dem systemischen Konflikt erleichtern, der auf absehbare Zeit zu den Konstanten der Weltpolitik gehören wird.[41]

Welche Maßnahmen dazu am besten geeignet wären, das zu erörtern liegt nicht mehr im Rahmen dieser Untersuchung. Sie sollte vor allem auf strukturelle, in der politischen und wirtschaftlichen Ordnung der westlichen Länder verankerte Nachteile in diesem Konflikt hinweisen, deren – wenn auch nur partielle – Behebung die Zukunftsaussichten des Westens erheblich verbessern könnte. In Betracht zu ziehende Lösungen müssen nicht nur wirksam, und zwar langfristig wirksam, sie müssen auch ordnungskonform sein. Diese Eigenschaft braucht nicht schon deshalb zu fehlen, weil entsprechende Vorschläge auf Widerstand stoßen und Gegner beispielsweise versichern, solche Lösungen seien »undemokratisch«. Im Bereich der Umweltpolitik sind ordnungskonforme Lösungen erarbeitet worden, wenn auch umstritten und einstweilen mit geringen Verwirklichungschancen. Im Bereich der Verzahnung von Sicherheits- und Ordnungsproblemen ist der Weg bis zu praktikablen Lösungen noch ein gutes Stück länger; aber das macht die ersten Schritte nur dringlicher.

Zusammenfassung

Der Aufsatz ist ein Beitrag zur Erklärung der relativen Abnahme sicherheitsrelevanter Aufwendungen in den westlichen Demokratien. Da äußere Sicherheit ein (fast) rein öffentliches Gut ist und vor allem in Entspannungsperioden leicht als freies Gut erscheint, sind die Instrumente der Sicherheitspolitik in der Konkurrenz um volkswirtschaftliche Ressourcen mehr oder weniger dauerhaft im Nachteil gegenüber öffentlichen Gütern mit höherem Wahrnehmbarkeitsgrad (Infrastruktur) und besonders gegenüber Verwendungen, deren Nutzen teilbar und individuell aneignungsfähig ist (meritorische Güter, Einkommenstransfer). Der Substitutionsdruck zuungunsten sicherheitsrelevanter Aufwendungen wächst mit dem Einfluß antizipierter Wählerreaktionen und der Stärke individuell-rationaler Verhaltensorientierung bei Wählern und Gewählten. Diese Orientierung wird langfristig durch eine zunehmende Anpassung von Mentalität und Verhalten an die Dynamik der Marktwirtschaft verstärkt.

Summary

This article is a contribution to an analysis of the relative decline of resources allocated to national security in Western democracies. National security is an (almost) pure public good and is, particularly in periods of détente, easily perceived as a free good. Compared with more highly visible public goods (e.g., roads, parks, etc.), and especially with spending categories whose benefits are divisible and individually appropriable (merit goods, transfer of income), it is therefore more or less permanently at a disadvantage in the competition for national resources. Pressure to reduce its share in favour of the former grows with the influence of anticipated reactions of voters as well as the strength of individualistic-utilitarian orientations both of voters and elected politicians. These orientations, in turn, are reinforced over the long term by progressive adaptation of attitudes and behaviour to the dynamics of the market economy.

41 Kaltefleiter, aaO. (FN 3), S. 28–29. Anders ausgedrückt, die westlichen Demokratien werden auf absehbare Zeit fähig sein müssen, »die Außenpolitik zu meistern«, weil das Streben »über sich selber hinaus in die Weltordnung« zu keinem gangbaren Ausweg führt. Vgl. Carl J. Friedrich, *Demokratie als Herrschafts- und Lebensform*, Heidelberg, 1959, Quelle & Meyer, S. 106.

ALLGEMEINE REGIERUNGSAUSGABEN NACH BEREICHEN*

	Australien			Dänemark			Frankreich			W-Deutschland			Italien		
	1954	1973	1980	1954	1973	1978[1]	1954	1975	1979[1]	1954	1973	1980	1954	1973	1980
Gesamtausgaben	..	27.0	34.3	22.9	41.2	48.1	34.9	43.4	45.2	31.9	40.5	48.6	28.5	37.7	45.5
Der traditionelle Bereich															
Öffentliche Güter	..	6.4	7.1	..	6.7	7.7	11.2	7.2	7.2	10.2	7.7	8.5	..	6.2	6.3
Verteidigung	..	2.7	2.7	..	2.2	2.3	6.0	3.3	3.4	3.8	3.0	2.9	..	2.1	1.9
Sonstige allgem. Staatsausgaben	..	3.7	4.4	..	4.5	5.4	5.2	3.9	3.8	6.4	4.7	5.6	..	2.1	4.4
Der Wohlfahrtsstaat															
Meritorische Güter	..	9.7	12.0	7.5	15.4	16.5	8.1	14.1	14.6	7.5	12.1	13.9	4.9	10.6	12.8
Bildung	..	4.9	5.9	3.6	7.3	7.6	(3.6)	5.8	5.7	3.6	4.8	5.1	2.8	5.1	5.5
Gesundheit	..	3.6	4.8	2.4	5.3	5.6	2.3	5.5	6.0	2.5	5.4	6.5	1.4	4.3	5.9
Wohnungsbau	..	0.5	0.4	1.5	1.4	1.6	2.2	2.1	2.1	1.4	1.2	1.4	0.7	0.8	1.1
Sonstige	[2]	0.7	0.9	[2]	1.4	1.7	[2]	0.7	0.8	[2]	0.7	0.8	[2]	0.4	0.3
Einkommenstransfer	..	5.2	8.2	7.0	15.0	19.7	11.2	16.1	17.9	11.5	15.3	19.0	10.1	13.4	15.4
Altersrenten	..	3.8	5.7	3.7	7.3	7.8	3.7	9.5	10.5	6.1	8.7	12.2	3.8	8.4	11.9
Krankengeld	..	0.1	0.1	0.4	1.0	1.3	1.3	1.9	1.8	1.1	1.1	0.8	0.6	0.6	0.7
Familienunterstützung	..	0.4	0.7	0.6	1.6	1.3	4.2	2.3	2.1	0.2	0.3	1.1	2.4	1.2	1.0
Arbeitslosengeld	..	0.1	0.8	0.9	0.5	2.2	0.0	0.8	1.2[78]	1.1	0.8	0.9	0.4	0.3	0.3
Sonstige	..	0.8	0.9	1.6	4.6	7.1	2.0	1.6	2.3	3.0	4.4	4.0	2.9	2.9	1.5
Die Mischwirtschaft															
Wirtschaftliche Dienstleistungen	..	3.5	3.7	..	..	..	3.1	4.7	4.0	1.9	4.3	5.3	..	5.0	4.8
Kapitaltransaktionen	..	2.0	1.7	..	1.3	1.3	..	2.2	1.5	..	2.3	2.2	..	1.9	..
Subventionen	..	0.7	0.8	..	1.3	0.8	..	1.7	1.7	..	1.5	1.7	..	1.6	..
Sonstige	..	0.8	1.2	..	..	..	..	0.8	0.8	..	0.5	1.3	..	1.5	..
Zinsen auf Staatsschuld	..	2.2	3.3	1.3	..	..	1.3	1.3	1.5	0.8	1.1	1.9	2.2	2.5	6.2
Erinnerungsposten															
Nettokreditaufnahme	..	−1.7	0.2	..	..	..	1.3	2.2	0.6	−4.4	−1.2	3.5	2.2	7.0	7.8

* Prozent des BIP, 1954 – letztes verfügbares Jahr

Quelle: The OECD Observer, No. 121, March 1983, S. 8–9

Bemerkung: In Klammern gesetzte Zahlen nennen Schätzungen des OECD-Sekretariats

1 Laufende Ausgaben für Güter, Dienstleistungen, Transferzahlungen und Kapitalaufwendungen. Letztere sind für Dänemark und die Vereinigten Staaten für den Zeitraum nach 1978 und für Frankreich und Großbritannien für die Zeit nach 1979 nicht verfügbar.

2 Für das Jahr 1954 ist die Kategorie »Sonstige« bei »Wirtschaftliche Dienstleistungen« mit eingeschlossen.

3 Die Kategorien »Meritorische Güter« (ohne »Bildung« und »Wirtschaftliche Dienstleistungen«) sind bei »Sonstige allgemeine Staatsausgaben« mit eingeschlossen.

ALLGEMEINE REGIERUNGSAUSGABEN NACH BEREICHEN*

	Japan			Niederlande			Großbritannien			USA		
	1954	1973	1980	1954	1973	1980	1954	1973	1979[1]	1954	1973	1978[1]
Gesamtausgaben	23.2	22.1	33.0	31.4	(49.0)	60.3	34.0	40.7	41.7	26.9	31.1	32.7
Der traditionelle Bereich												
Öffentliche Güter	5.7	3.6	4.2	10.3	..	10.3	14.1	9.3	8.5	15.7	9.0	8.3
Verteidigung	2.1	0.8	0.9	6.0	2.9	3.2	8.5	4.7	4.7	11.3	5.6	4.6
Sonstige allgem. Staatsausgaben	3.6	2.8	3.3	4.3	18.0[3]	(7.1)	5.6	4.6	3.8	4.4	3.4	3.7
Der Wohlfahrtsstaat												
Meritorische Güter	(2.9)	9.2	12.5	8.5	[3]	(19.7)	8.5	13.9	13.9	3.8	8.4	8.9
Bildung	1.9	4.0	5.0	4.2	7.0	(8.3)	3.9	5.8	5.4	3.0	5.6	5.6
Gesundheit	1.0	3.1	4.7	1.1	[3]	7.1	2.9	4.1	4.7	0.8	2.1	2.5
Wohnungsbau	0.0	1.8	2.4	3.2	[3]	..	1.7	3.5	3.3	0.0	0.4	0.4
Sonstige	[2]	0.3	0.4	[2]	[3]	..	[2]	0.5	0.5	[2]	0.3	0.4
Einkommenstransfer	2.9	3.5	7.3	6.4	17.6	(21.1)	6.4	9.3	11.7	4.1	8.5	9.8
Altersrenten	1.0	1.7	4.7	2.6	8.1	9.8	3.2	5.7	6.6	2.5	6.1	6.7
Krankengeld	(0.0)	0.2	0.3	0.7	4.0	7.0	0.7	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1
Familienunterstützung	0.0	1.1	1.6	1.6	1.9	2.3	0.6	0.5	1.4	0.2	0.5	0.5
Arbeitslosengeld	0.0	0.3	0.4	0.3	0.4	0.6	0.1	0.4	0.7	0.6	0.3	0.4
Sonstige	(1.9)	0.2	0.3	1.2	3.2	1.7	1.8	2.2	2.6	0.7	1.5	2.1
Die Mischwirtschaft												
Wirtschaftliche Dienstleistungen	11.1	4.9	5.8	3.4	[3]	(4.5)	1.1	4.5	3.0	1.8	3.0	3.0
Kapitaltransaktionen	..	3.2	3.8	..	..	..	..	2.2	1.2	..	0.9	0.7
Subventionen	..	1.2	1.3	..	..	..	..	1.4	1.0	..	0.3	0.3
Sonstige	..	0.5	0.7	..	..	..	..	0.9	0.8	..	1.8	2.0
Zinsen auf Staatsschuld	0.6	0.9	3.2	2.8	3.5	4.7	3.9	3.7	4.6	1.5	2.2	2.7
Erinnerungsposten												
Nettokreditaufnahme	–0.8	–0.7	3.9	–1.7	–1.1	4.0	1.0	3.5	3.2	1.9	–1.0	0.5

DIE GRENZEN DER »DEUTSCHLANDTHEORIEN« UND DIE BEDEUTUNG DER STAATENPRAXIS

Zur rechtlichen »Offenheit« der deutschen Frage

Von Wilfried Fiedler

Vorbemerkung

Die politische und rechtliche Selbstblockade

Keine Formulierung der vergangenen Jahre hat so viel Zustimmung und Zweifel hervorgerufen wie die Feststellung, die deutsche Frage sei nach wie vor »offen«[1]. Aus der Sicht derjenigen, die von der Offenheit ausgehen, ist ein politisches, juristisches oder ein sonstwie geartetes Offensein gemeint. Sofern überhaupt eine Analyse des Befundes gegeben wird, fehlt es nicht selten an eindeutigen Maßstäben, so daß der Eindruck lediglich emotional-bekenntnishafter Stellungnahme aufkommt. Politische Äußerungen der Bundesregierung und juristische Befunde der Fachliteratur oder des Bundesverfassungsgerichts lichteten keineswegs den Nebel orientierungsloser Verschwommenheit, in dem sich die rechtliche Dimension der Deutschlandfrage in verschiedenen Bereichen derzeit befindet.

Dabei geht es nicht lediglich um die Ungewißheit in bezug auf die »nationale Frage«[2] oder die vom Bundesverfassungsgericht klug verwischte territoriale Komponente[3]. Hinzu kommt vielmehr die Ungewißheit über Stellenwert und Funktion jener »Offenheit« im politischen Alltag. Denn die nach den Ostverträgen der frühen siebziger Jahre erzielte Situation war vieldeutig genug, um selbst das bloße Hinnehmen realer »Gegebenheiten« als Beitrag zum »Offenhalten« der deutschen Frage erscheinen zu lassen. Die äußere politische Beruhigung, die nach dem Abschluß der Ostverträge und des Grundlagenvertrages eintrat, wurde verwechselt mit einer Bereinigung juristischer Grundsatzkontroversen, ohne die auf Dauer bitteren politischen Konsequenzen

1 Vgl. lediglich die Denkschrift der Bundesregierung zum Grundlagenvertrag mit der DDR vom 22. Dezember 1972 (BR-Drucks. 640/72): »Der Vertrag löst die deutsche Frage nicht, er hält sie vielmehr offen«; entsprechend wurde die Situation fast zehn Jahre später durch die Bundesregierung beurteilt: »Die Bundesregierung hält daran fest, daß ... das Deutsche Reich nicht untergegangen ist, daß die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes fortbestehen und daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu einer frei vereinbarten friedensvertraglichen Regelung für ganz Deutschland aufgeschoben ist« (Feststellung im Deutschen Bundestag am 20. Juli 1981, BT-Drucks. 9/678, 6). Aus der neueren Literatur vgl. statt anderer die Feststellung von Frowein, die deutsche Frage sei »rechtlich nicht gelöst« (»Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins« in: *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1983, S. 29 ff., 44).

2 Vgl. die Präambel des Grundlagenvertrages mit der DDR vom 21. Dezember 1972 (*BGBl.* 1973 II, S. 423).

3 Näher Fiedler, *JZ* 1976, S. 175 ff.

im internationalen Bereich einzukalkulieren. In Wirklichkeit hatten die Ostverträge nichts endgültig geklärt und vieles in eine prinzipielle Widersprüchlichkeit gerückt. Geblieben ist letztlich ein auf Dauer unerträglicher politischer wie juristischer Schwebezustand, der die Offenheit der deutschen Frage irgendwo zwischen der angenommenen Vorläufigkeit der realen Situation und dem derzeit nicht erreichbaren Ziel eines Friedensvertrages ansiedelt. Auf diese Weise wird eine politische wie juristische Selbstblockade gefördert, die die äußere Ruhe des politischen Alltags als existentiell »endgültige« Konstellation akzeptiert, allerdings unter Vorgabe grundsätzlicher »Offenheit«.

Die juristische Diskussion hat sich diesem Zustand, wie es scheint, angepaßt. Die Überschätzung juristischer Lösungsmöglichkeiten in den ersten beiden Jahrzehnten der Existenz der Bundesrepublik Deutschland wurde angesichts der äußeren Machtkonstellation abgelöst entweder durch demonstratives Desinteresse an der Thematik überhaupt oder durch die Flucht in ein der politischen Umwelt verschlossenes juristisches Spezialistentum. Sofern die Gesamtmaterie als »zu politisch« eingeschätzt wird, taucht gelegentlich auch bei jenen Autoren eine prinzipielle Abwehrhaltung auf, die im übrigen besonderen Wert auf die »politische« Natur des Rechts legen und die Verbindung von Recht und Politik methodisch voraussetzen. Wieweit mit dem Hinweis auf die politische Natur der Deutschlandfrage gleichzeitig eine unbewußte Abwertung des Grundgesetzes als normativer Ordnung verbunden ist, wird nicht deutlich. Der Umstand, daß das Grundgesetz schon in frühen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Deutschlandfrage juristisch »aufgeladen« und im Blick auf die Präambel vielleicht auch politisch überfrachtet wurde, dient heute noch als Argument gegen die juristische Problematisierung des Deutschlandkomplexes überhaupt. Daß die Gründe für das juristische Desinteresse auch in der Kompliziertheit des Gegenstandes liegen könnten, wird nur selten eingeräumt.

Auf der anderen Seite führte gerade die Überbetonung juristischer Argumente dazu, die politische Dimension außer acht zu lassen und sich mit »rechtlicher« Offenheit zu beruhigen. Kennzeichnend war eine unübersehbare Konzentration auf juristische »Deutschlandtheorien«, deren Anzahl in dem Maße zunahm, wie die politische Verwirklichung in weitere Ferne rückte. Ungelöst blieb vor allem die Frage nach dem Verhältnis der Deutschlandproblematik zum geltenden internationalen, insbesondere zum Völkerrecht. Sich mit dieser Frage zu beschäftigen erscheint freilich überflüssig, solange das geltende Recht entweder als entbehrliche Kategorie der Konfliktbereinigung betrachtet oder in einen unüberbrückbaren Gegensatz zum »politischen« Bereich gesetzt wird, was immer darunter verstanden werden mag. Beide Positionen gehen an der realen Bedeutung des Rechts auf die Lösung politischer Kontroversen vorbei.

Puristischer Völkerrechtsansatz und abstrakter Logizismus

Im folgenden ist zunächst auf die völkerrechtliche Ausgangsposition der »Offenheit« der Deutschlandfrage einzugehen. Sie steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Fragen der Staatskontinuität. Hierbei zeigt sich eine weitere Besonderheit der Thematik. Sie liegt nicht nur in den spezifischen Problemen, die sich unter diesem Stichwort stellen, sondern in der rechtlich angemessenen Verbindung zwischen völkerrechtlichem Befund und der Besonderheit der Rechtslage Deutschlands. Bieten schon im allgemeinen die Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Staatsrecht

erhebliche dogmatische Schwierigkeiten[4], so steigern sie sich bei der Beurteilung des konkreten Einzelfalles zusätzlich. Diese Problematik könnte vernachlässigt werden, ginge es lediglich darum, in abstrakter Weise – durchaus bekannte – Grenzlinien zwischen nationalem und internationalem Recht herauszuarbeiten[5]. Die gegensätzlichen politischen Fronten in Mitteleuropa, das politische Engagement in der Deutschlandfrage im allgemeinen und der Zwang zu tagtäglichen politisch-praktischen Positionsbestimmungen vor dem Hintergrund der Ostpolitik der frühen siebziger Jahre läßt die rechtlichen Konturen verschwimmen, bettet sie nicht selten in reine Spekulationen ein und beeinflußt auf diese Weise das rechtliche Grundverständnis zumindest mittelbar. Resultat dieser Ausgangssituation ist nicht nur die undifferenzierte Argumentation mit sogenannten »Gemengelagen«[6], sondern umgekehrt eine wenig überzeugende »objektivistische« Argumentationsweise. Sie stuft die einzelstaatlichen Einwirkungen auf völkerrechtliche Problemlagen dogmatisch herab und widmet sich einer puristischen Völkerrechtsdoktrin, die sich mehr an abstraktem Logizismus orientiert als an der Staatenpraxis selbst. Derartige – auch methodisch wirksame – Voreingenommenheiten werden nicht selten gehegt, obwohl die Geschichte etwa der neueren Kodifizierungsversuche der Vereinten Nationen, z. B. im Bereich des Seerechts, die verfahrensmäßige Selbstverständlichkeit der Einwirkung nationaler Interessenlagen deutlich vor Augen führt und die Verzahnung zwischen Völkerrecht und nationalem Recht überaus deutlich belegt[7]. Die geradezu selbstverständliche Erkenntnis vom politischen Charakter des Völkerrechts macht vor der Problematik der geteilten Staaten offenbar dogmatisch halt und schlägt um in den wechselseitigen Vorwurf politischer Spekulation.

Diese Vorbemerkung ist notwendig nicht nur aus allgemeinen dogmatischen und methodischen Gründen, sondern wegen der unabsehbaren Folgen für das Verhältnis zwischen Deutschlandfrage und Völkerrecht. Denn die völkerrechtliche Kontinuitätsproblematik – und damit die Frage der »Offenheit« – hat es auf verschiedenen Ebenen mit der Verzahnung von einzelstaatlichen und internationalen Interessen zu tun, mögen sie mehr auf dem Gebiet des Rechtlichen oder mehr auf dem Gebiet des Politischen liegen.

Die völkerrechtliche Ausgangsposition

»Offenheit« und »Kontinuität«

Die Frage nach den völkerrechtlichen Ausgangspositionen führt zurück zu bestimmten Entwicklungslinien, die bis in die neueren Kodifikationsbemühungen der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen hineinreichen. Sie werden allerdings kei-

4 Vgl. zuletzt ausführlich und differenzierend Ress, *Wechselwirkungen zwischen Völkerrecht und Verfassung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 23 (1982), S. 7 ff. mit zahlr. Nachweisen.

5 Dazu allgemein z. B. Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1976, S. 66 ff.; kritisch zu der einseitigen Konzentration auf »traditionelle« Berührungspunkte zwische Staats- und Völkerrecht Frowein, »Die Bindungswirkung von Akten der auswärtigen Gewalt, insbesondere von rechtsfeststellenden Akten« in: *Festschrift für Menzel*, 1975, 125 ff.; dazu Fiedler, »Auswärtige Gewalt und Verfassungsgewichtung« in: *Festschrift für Schlochauer*, 1981, S. 57 ff., 73.

6 Zu den damit zusammenhängenden Mißverständnissen Fiedler, aaO. (FN 5), S. 69 ff. m. w. N.

7 Zur »Ergänzungsbedürftigkeit« des Völkerrechts durch das Staatsrecht allgemein Verdross/Simma, aaO. (FN 5), S. 56 f.

neswegs durch den Sprachgebrauch deutlich, denn dieser schwankt beträchtlich und bleibt insgesamt aussagearm[8]. Die thematische Lokalisierung ist höchst unterschiedlich und orientiert sich etwa an Fragen des Staatsunterganges und der Staatenidentität, an der Sukzessionsproblematik oder an spezifischen Problemen des Völkervertragsrechts, sofern überhaupt die Rede von der Kontinuität der Staaten ist.

Angesichts einer unübersehbaren sprachlichen Vielfalt, wenn nicht Verwirrung, hätten es Völkerrechtsdoktrin und Staatenpraxis dabei bewenden lassen können, jeweils im Einzelfall nach juristischen Lösungen zu suchen, in diesem Sinne also pragmatisch, aber konzeptionslos vorzugehen. Der andere Weg erwies sich als wesentlich dorniger: Die Entwicklung bestimmter Regeln des Völkergewohnheitsrechts. Im Bereich der Staatensukzession blieb der Ertrag der dogmatischen Bemühungen insgesamt vergleichsweise gering. Im – hiervon nicht scharf zu trennenden – Bereich der sogenannten Staatskontinuität sind trotz erheblicher Unklarheiten immerhin einige Grundregeln festzustellen, die durch Problemausgrenzungen verschiedene ältere Streitfragen beenden konnten.

Eine Konzentration auf Fragen der Staatskontinuität wie der »Offenheit« setzt die grundsätzliche Orientierung an den *Staaten* als wesentlichen Völkerrechtssubjekten voraus: Gefragt ist nach den rechtlichen Folgen bestimmter äußerer Veränderungen der Staaten, z. B. in bezug auf das Staatsgebiet, auf die Bevölkerung, auf Zusammenschlüsse mit anderen Staaten oder auf die kriegerische Besetzung eines Staatsgebietes. Ähnliche Fragen tauchen auf in bezug auf revolutionäre Machtwechsel in einem Staate. Zur entscheidenden Frage wurde in jedem Einzelfall, ob der betreffende Staat durch die erwähnten oder ähnliche Umstände als Völkerrechtssubjekt untergegangen war oder nicht. Pendant mußte die rechtlich verläßliche Antwort auf die Frage nach dem Beginn der völkerrechtlichen Existenz eines Neustaates sein.

Antworten auf die aufgeworfenen Fragen wurden lange Zeit und noch bis in die Gegenwart hinein in Sachbereichen gesucht, die nach neueren Vorstellungen dem Völkerrecht eher fern liegen. Soweit sie sich ausschließlich oder in erster Linie am innerstaatlichen Recht der beteiligten Staaten orientierten, mußten sie den Interessen des Völkerrechts und der Völkerrechtsgemeinschaft häufig von vornherein entgegenstehen. Denn eine Antwort auf die Frage nach dem Fortbestand eines Völkerrechtssubjektes muß mit den Regeln der Völkerrechtsordnung übereinstimmen und von ihnen rechtlich getragen sein. Diese an sich naheliegende, selbstverständliche Ausgangsposition wurde lange Zeit verkannt. Die Gründe dafür liegen keineswegs in der Unfähigkeit, die Völkerrechtswissenschaft voranzutreiben; ebensowenig allein in der Uneinheitlichkeit der Staatenpraxis. Kaum ein Autor der neueren Zeit hat die thematischen Einflüsse allgemeiner staatstheoretischer oder gar staatsphilosophischer Überlegungen so treffend gekennzeichnet wie *O'Connell*[9]. Er wies deutlich auf die auch in der deutschen Staatsrechtstradition wurzelnden Grundsatzdiskussionen hin, die mehr dem Staate im allgemeinen galten als den Erfordernissen einer zeitgemäßen Völkerrechtsordnung. Der Einfluß staatstheoretischer Grundsatzdiskussionen hat bis in die jüngste Zeit hinein das Vorurteil genährt, es ginge bei der gesamten Thematik der Staatskontinuität um wolkig-abstrakte, metajuristische Problemkonstruktionen, um

8 Vgl. etwa das von der Völkerrechtskommission der UN erwähnte »Kontinuitätsprinzip«, UN GAOR, 29th Sess., Suppl. No. 10 (A/9610/Rev. 1), Chapter II, Introduction, Ziff. 58.

9 *Recent Problems of State Succession in Relation to New States*, RdC 130 (1970), II, S. 95 ff., bes. S. 104 ff.

Probleme ausschließlich des staatlichen Identitätsbewußtseins oder der staatlichen Kontinuitätspolitik.

Vermutungen dieser Art verkennen den juristischen Hintergrund völlig. Denn die Suche nach Kriterien für das identische Fortbestehen als Völkerrechtssubjekt galt in der Staatenpraxis in erster Linie der rechtlichen Festigung einer ungewissen äußeren Situation: Hatte man es nach wie vor mit demselben Vertragspartner, mit demselben Schuldner oder Gläubiger, mit dem identischen Träger von Rechten und Pflichten im zwischenstaatlichen Verkehr zu tun; oder war ein Sukzessionsfall mit ungewissem Ausgang eingetreten? Die Frage nach der Identität eines Staates als Völkerrechtssubjekt galt folglich durchaus »handfesten« Interessen der Staatengemeinschaft, zudem der grundsätzlich erforderlichen Rechtssicherheit im zwischenstaatlichen Verkehr. Es ist daher nicht zu leugnen, daß der Frage der Staatskontinuität, hinter der sich das Problem der »Offenheit« verbirgt, eine höchst praktische Bedeutung zukommt[10].

Eine andere Frage bleibt daneben, wie der Fortbestand eines einzelnen Rechtsverhältnisses konkret gesichert werden kann. Die umfangreiche Staatenpraxis der Dekolonisierungsphase der letzten dreißig Jahre hat eine breite Skala technischer Überleitungsmöglichkeiten vor Augen geführt, die unabhängig von der Frage der Staatenidentität und außerhalb des Prinzips der beweglichen Vertragsgrenzen für Rechtssicherheit sorgen können[11]. Bei diesen Fragen geht es nicht um Probleme der Staatskontinuität, sondern der Rechtskontinuität i. e. S. Soweit einvernehmliche Lösungen jedoch nicht erzielbar sind, tritt im konkreten Fall die Problematik der »Identität« in den Vordergrund.

Staatskrise und politische Konfrontation: Die existentielle Perspektive

Das Problem der Staatskontinuität steht in engem Zusammenhang mit der Situation der rechtlichen wie politischen Kontroverse, nicht selten auch der Konfrontation. Es ist wichtig, sich gerade diese Lokalisierung des Problems vor Augen zu führen, um nicht von vornherein einer akademisch-dogmatischen Normalitätsvorstellung zu erliegen, die sich in erster Linie an den Interessen einer konkret nicht vorhandenen Weltgesellschaft orientiert. Die Kontroversen um die Rechtslage Deutschlands spiegeln diese Situation wieder. Sie ist in mehr oder weniger ausgeprägter Weise bei allen international wirkenden staatlichen Kontinuitätsbrüchen anzutreffen[12].

Ein weiterer Ausgangspunkt sei herausgehoben: Völkerrechtliche Kontinuitätsfragen betreffen den Staat in der Krise, an der Grenze seiner Existenz, oft in einem Zustand des politischen Kampfes um seine auch verfassungsrechtlich aufgegebene Identität. Kontinuitätsprobleme sind insoweit von existentieller Art und folglich nicht mit der juristischen Behandlung fehlerhafter Rechtsgeschäfte zu verwechseln. Der völkerrechtlich festgestellte, von der Staatenmehrheit anerkannte Fortbestand eines Staates als Völkerrechtssubjekt kann nicht im Wege juristischer Konstruktionen belie-

10 Vgl. lediglich J. L. Kunz, »Identity of States under International Law« in: *AJIL* 59 (1955), S. 68 ff., S. 69 f.; ferner Fiedler, »Die Konventionen zum Recht der Staatensukzession. Ein Beitrag der ILC zur Entwicklung eines ›modern international Law‹?« in: *GYIL* 24 (1981), S. 9 ff., S. 26 ff.; in bezug auf Deutschland zuletzt Frowein, aaO. (FN 1), S. 47.

11 Vgl. z. B. Zemanek, »State Succession after Decolonisation« in: *RdC* 116 (1965) III, S. 180 ff.; Richard A. Falk, »The New States and International Legal Order« in: *RdC* 117 (1966) II, S. 1 ff.; Rudolf, »Neue Staaten und das Völkerrecht« in: *ArchVR* 17 (1977/78), S. 1 ff.

12 Näher Fiedler, *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht. Zum funktionalen Zusammenhang zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Politik*, 1978, S. 83 ff.

big manipuliert, d. h. etwa in den Dimensionen von Rückwirkung oder Nichtigkeit beseitigt werden. Theoriebildungen in bezug auf die Rechtslage Deutschlands können folglich nicht mehr allein an dem Zustand von 1945 anknüpfen, sondern sie müssen die spätestens Mitte der fünfziger Jahre erzielte rechtliche Position hinnehmen und spätere Verfestigungen auch rechtlich zumindest zur Kenntnis nehmen. Mitte der fünfziger Jahre stand – um nur einen Punkt herauszugreifen – der Nichtuntergang des Völkerrechtssubjektes Deutschland fest[13], mögen danach auch manche Zweifel, etwa im Jahre 1969, geäußert worden sein. Ähnlich müßte argumentiert werden, wenn in bezug auf die DDR der Vorgang der Sezession als beendet angesehen würde[14]. Denn dann stünde auch sie nicht mehr zur Disposition innerhalb juristischer Grundüberlegungen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß der gegenwärtige völkerrechtliche Status der DDR sich beträchtlich verfestigt hat, so daß selbst über die »besonderen« innerdeutschen Beziehungen ohne beträchtliche politische Anstrengungen international relativ wenig bewirkt werden kann.

Exkurs: Die völkerrechtlichen Kontinuitätsregeln

Bestandsaufnahme

Die völkerrechtlichen Kontinuitätsregeln vermögen die Problematik nur begrenzt zu erfassen. Weitgehend unbestritten ist, daß territoriale Veränderungen, Maßnahmen während einer kriegerischen Besetzung und revolutionäre Umwälzungen innerhalb eines Staates grundsätzlich nicht zum Untergang eines Völkerrechtssubjektes führen[15]. Hinzuzunehmen sind heute Regeln, die sich unmittelbar aus der neueren Entwicklung des Völkerrechts im Rahmen der Vereinten Nationen ergeben. Aus den inzwischen weltweit anerkannten Prinzipien und Zielen der Charta der Vereinten Nationen folgt, daß Maßnahmen, die gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker verstoßen, für sich genommen den Untergang eines Staates als Völkerrechtssubjekt nicht herbeiführen können. Die drei traditionellen Kontinuitätsregeln zählen zum Völkergewohnheitsrecht, auch wenn ihre Verflechtungen mit anderen Rechtssätzen des allgemeinen Völkerrechts offensichtlich ist. Hinzuzunehmen sind ferner einige Annexregeln, die sich auf fast schon selbstverständliche Erkenntnisse beziehen, so z. B. auf die Unerheblichkeit des Bevölkerungsstandes und der äußeren Bezeichnung des Staates. Weitgehend ungeklärt blieb hingegen die Frage, wie das Völkerrecht auf die Kombination verschiedener Untergangsfaktoren reagiert und wie groß etwa das verbleibende Territorium sein muß, damit noch von der Identität des Völkerrechtssubjektes gesprochen werden kann.

Diese Unschärfen tragen dazu bei, die Grenzen der anerkannten Regeln deutlicher zu sehen. Denn sie enthalten eine Aussage nur über den Nichtuntergang eines Staates, nicht aber darüber, in welcher konkreten, insbesondere territorialen Gestalt der Staat nach der Krise fortexistiert. Es wäre also unzutreffend, allein aus dem rechtlichen Nichtuntergang des Deutschen Reiches als Völkerrechtssubjekt zu folgern, es bestehe

13 Zu dieser auch von der UdSSR bis 1955 nicht geleugneten Annahme und zum Übergang zur Zwei-Staaten-Theorie näher Hacker, *Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR*, 1974, S. 133 ff.

14 Vgl. die zutr. Gegenansicht von Ress, *Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972*, 1978, S. 214 f.; Hailbronner, »Deutsche Staatsangehörigkeit und DDR-Staatsbürgerschaft« *JuS* 1981, S. 712 ff., 717; Frowein, aaO. (FN 1) S. 48

15 Näher Fiedler, aaO. (FN 12), S. 45 ff.

in einem bestimmten territorialen Umfang fort. Diese Folgerung kann sich nur aus zusätzlichen Erwägungen ergeben, wie etwa aus der Antwort auf die Frage, ob durch den Abschluß des Warschauer Vertrages in der Zwischenzeit gültige Rechtstitel an einem bestimmten Territorium von Polen erworben wurden. Die geltenden Kontinuitätsregeln beschränken sich auf die (negative) Feststellung des Nichtuntergangs. Ganz konsequent ist nach zusätzlichen rechtlichen Kriterien zu fragen, um den konkreten Einzelfall beurteilen zu können.

Effektivität und Nichtendgültigkeit

Betrachtet man die Frage der Tragweite geltender Kontinuitätsregeln näher, so fällt auf, daß sie keine abrufbare Antwort auf die drängenden Rechtsprobleme geteilter Staaten und Völker enthalten, wie etwa Deutschlands oder Koreas. Juristische Lösungen ergeben sich allenfalls aus zusätzlichen Kriterien. Bei der Ermittlung dieser Kriterien muß es darum gehen, Funktion, Struktur und Interessenlage des geltenden Völkerrechts heranzuziehen. Dieser Situation wurden die erwähnten traditionellen Kontinuitätsregeln durch ihre Offenheit und ihren formalen Charakter gerecht. Denn die Völkerrechtsordnung ist in Fragen der existenziellen Probleme der Völkerrechtssubjekte auf Verläßlichkeit und Rechtssicherheit angewiesen. Hieraus resultiert eine abwartende Grundhaltung, solange international effektive Streitfragen fortexistieren. Die verschiedentlich so bezeichnete »Dauerhaftigkeit« von Staaten resultiert aus der Struktur des Völkerrechts, nicht jedoch aus einem politisch motivierten Wunschdenken. Wenn das Völkerrecht die rechtliche Existenz einzelner Staaten trotz jahrelanger faktischer »Nichtexistenz« derselben Staaten akzeptiert, so folgt dies aus der Wechselbeziehung zwischen dem Effektivitätsprinzip und der Nichtendgültigkeit (Offenheit) der neuen rechtlichen wie tatsächlichen Situation[16].

Die Anpassungsfähigkeit des Völkerrechts

Das Völkerrecht nimmt während einer längeren Übergangszeit nicht nur Zuflucht zu rechtlichen Hilfsmitteln, wie der De-facto-Anerkennung, sondern es behilft sich auch mit anderen Formen eines rechtlichen modus vivendi, wie etwa der grundsätzlich möglichen, bestehende Streitfragen zwischen Mitgliedstaaten nicht erledigenden UN-Mitgliedschaft. Die Anpassungsfähigkeit des Völkerrechts reicht schließlich bis zur rechtlichen Fiktion, eine wenig erfreuliche[17], dennoch aber vor allem bei den »wiedererrichteten« Staaten ermittelbare Praxis[18]. Der gegen die Argumentation mit der Viermächte-Verantwortung, mit dem Begriff »Deutschland als Ganzes« oder mit der sogenannten Dachtheorie erhobene Vorwurf der Fiktion muß unter diesem Gesichtspunkt wenig überzeugend klingen, richtet er sich doch gegen ein vom Völkerrecht durchaus akzeptiertes rechtliches Hilfsmittel. Es spielt eine beachtenswerte Rolle nicht zuletzt auch bei der Anknüpfung unabhängig gewordener Staaten an ihren präkolonialen Rechtsstatus.

16 Dieser entscheidende Zusammenhang wird besonders deutlich herausgestellt von Wengler, »Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht« in: *JZ* 1970, S. 632 ff., 633. Zum Kriterium der »Nichtendgültigkeit« allg. Fiedler, aaO. (FN 12), S. 58 f, 94, 108 ff.

17 Ebd. S. 102 f., 105 ff.

18 Vgl. z. B. Cansacchi, »Identité et continuité des sujets internationaux« in: *RdC* 130 (1970), II, S. 1 ff. Zur Bedeutung der Fiktion im Völkerrecht vgl. Labouz, *L' O. N. U. et la guerre de Corée. Recherches sur la fiction en droit international public*, 1980.

Die völkerrechtliche Wirkung einzelstaatlicher Politik

Staatsrechtliche Kontinuitätselemente

Der eingangs kurz behandelte Zusammenhang zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht wird aktuell bei der nunmehr präziser zu stellenden Frage nach der völkerrechtlichen Rolle einzelstaatlicher Rechtspositionen im Gesamtzusammenhang der Kontinuitätsproblematik. Eine klare Antwort fällt nicht nur wegen der allgemeinen Kompliziertheit der Materie schwer, sondern auch wegen mancher eher problemverdeckend wirkender Kontroversen der letzten Jahre. Die Diskussion über die Beachtung völkerrechtlicher Grenzlinien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag und zu den Ostverträgen hat sich allzu lange im Methodischen bewegt und den rechtlichen Schluß von den durchaus vorhandenen Mängeln der Entscheidungsbegründungen auf die völkerrechtliche Unerheblichkeit innerstaatlicher Rechtspositionen in ungerechtfertigter Weise erleichtert.

So sehr die Kritik an einer nachträglichen verfassungsrechtlichen »Aufladung« völkerrechtlicher Verträge ohne gesicherte Abstimmung mit dem Vertragspartner am Platze ist[19], so wenig ist damit etwas über die völkerrechtlich zulässige oder gar honorierte Einwirkung einzelstaatlicher Selbstbestimmung gesagt. Eine weiterführende Antwort läßt sich weder aus der Kompetenzdiskussion im Zusammenhang mit dem Bundesverfassungsgericht noch aus der Erörterung von Einzelfragen des Völkervertragsrechts gewinnen. Maßgeblich ist vielmehr, ob das Völkerrecht zur Klärung bestimmter Rechtsfragen auf einzelstaatliche Positionen angewiesen ist. Dies ist in vielen Bereichen des Völkerrechts nicht der Fall und aus Gründen juristischer Handhabbarkeit auch nicht wünschenswert. Im Bereich der geschilderten Kontinuitätsfragen kommt es zur Klärung der völkerrechtlichen Probleme aber gerade auf die in die Staatenpraxis hineinwirkende rechtliche wie politische Aussage des betreffenden Einzelstaates an, denn sie in erster Linie vermag Anhaltspunkte dafür zu liefern, von welchen Rechtspositionen die Staatengemeinschaft ausgehen könnte. Insofern wird die Staatenpraxis einerseits mittelbar von innerstaatlichen Positionen beeinflußt, andererseits werden bestimmte staatsrechtliche Festlegungen unmittelbar in das Völkerrecht einbezogen.

Klammerfunktion der Viermächteverantwortung?

Ein Beispiel besonderer Art liefert die Viermächteverantwortung im Zusammenhang mit dem das Recht der Bundesrepublik Deutschland überlagernden Besatzungsrecht. Soweit dieses sich staatsrechtlich als Kompetenzgrenze auswirkt, ergeben sich daraus unmittelbare völkerrechtliche Konsequenzen, etwa im Zusammenhang mit dem Völkervertragsrecht. Wenn es, wie oben dargelegt, auf die Wechselwirkung zwischen Effektivitätsprinzip und Nichtendgültigkeit entscheidend ankommt, so liefern staatsrechtliche Besonderheiten dieser Art Kontinuitätselemente im Sinne der erwähnten rechtlichen Nichtendgültigkeit einer tatsächlichen Situation. Ganz konsequent müssen sich die offensichtlichen staatsrechtlichen Besonderheiten der Rechtsbeziehungen zwischen Berlin (West) und der übrigen Bundesrepublik international auswirken.

An dieser Stelle wäre die Frage nach den mittelbaren Wirkungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts näher zu behandeln[20], aber auch die rechtliche

19 Vgl. statt anderer die Kritik von Bernhardt, »Völkerrechtliche Bemerkungen zum Grundvertrags-Urteil des Bundesverfassungsgerichts« in: *Festschrift für Menzel*, 1975, S. 109 ff.

20 Dazu allgemein Kimminich, »Das Völkerrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts« in: *AöR* 93 (1968), S. 485 ff.

Funktion geopolitischer Verhältnisse[21], z. B. die Lage Berlins. Zusammenfassend ist zu sagen, daß all diese Elemente[22] dazu beitragen, die Nichtendgültigkeit der Situation zu dokumentieren und eine völkerrechtliche Verfestigung des äußeren Zustandes zu verhindern. Nur am Rande sei erwähnt, daß unter diesem Gesichtspunkt das Viermächte-Abkommen über Berlin[23] auf Dauer eine wesentlich wichtigere Rolle spielen dürfte als die Gesamtheit der Ostverträge[24].

Freilich wäre es ein Irrtum, anzunehmen, innerstaatliche Faktoren der völkerrechtlichen Offenhaltung seien mit einer Art Eigenwirksamkeit versehen. *Tomuschats*[25] Kritik an bestimmten Argumentationsweisen mit der Viermächteverantwortung ist in einem wesentlichen Punkte zuzustimmen. Denn die immer wieder zitierte »Klammerfunktion« der Viermächteverantwortung[26] bedarf der permanenten Aktualisierung, und es trifft zu, daß der Fortbestand des Völkerrechtssubjektes »Deutschland als Ganzes« sich nicht aus der bloßen dokumentarischen Existenz der Viermächteverantwortung ergibt. Sie folgt vielmehr aus ihrer politischen Verwirklichung in der Zeit[27]. Folglich kommt es auch darauf an, inwieweit die Viermächteverantwortung in den sogenannten Ostverträgen aktualisiert, festgeschrieben oder auch modifiziert wurde. Unerheblich sind auf der anderen Seite Ergebnisse politischer Absichtsforschung in bezug auf das, was die Alliierten angeblich in bezug auf Deutschland schon immer oder neuerdings politisch »wollten«[28]. Es ist an der früher geäußerten Auffassung festzuhalten, wonach sowohl im völkerrechtlichen als auch im staatsrechtlichen Bereich eine Klammerfunktion der Viermächteverantwortung fortbesteht, allerdings nur so lange, als sie international auf Dauer politisch erkennbar ausgefüllt wird[29].

Einzelstaatliche Selbstbestimmung

Unabhängig von der Frage, welche einzelstaatlichen Elemente kontinuitätswahrend wirken können, ist auf den wichtigsten Faktor einzelstaatlicher Selbstbestimmung zu verweisen. Er liegt in der politischen Aktivität der im auswärtigen Bereich, aber auch innenpolitisch tätig werdenden Staatsorgane und folglich in der Staatenpraxis im

21 Zutr. betont von Steinberger, »Einflüsse der Ostverträge auf Deutschland als Ganzes?« in: v. Münch/Oppermann/Stödter (Hg.), *Finis Germaniae?* 1977, S. 24 ff., 26 f.

22 Vgl. die Aufzählung bei Verdross/Simma/Geiger, *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit*, 1980, S. 14.

23 Vom 3. September 1971, vgl. dazu nunmehr Frowein, aaO. (FN 1), S. 54 ff. m. w. N.

24 Der Vier-Mächte-Status Berlins steht nicht nur neben der Vier-Mächte-Rechtsposition für Deutschland als Ganzes (Frowein, ebd., S. 56), sondern entfaltet eine übergreifende Wirkung für den rechtlichen Gesamtstatus Deutschlands.

25 Tomuschat, »Die rechtliche Bedeutung der Vier-Mächte-Verantwortung« in: Zieger (Hg.), *Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts*, 1979, S. 71 ff.

26 Vgl. die unterschiedlichen Akzentuierungen bei Steinberger (FN 21), 24 ff.; Frowein, »Viermächteverantwortung für Deutschland« in: *Politik und Kultur*, 3/4, 1975, S. 3 ff., bes. 7 ff. Ausführliche Literaturhinweise bei Tomuschat (FN 25). Zum Viermächtestatus ausführlich Frowein (FN 1), S. 40 ff.

27 Tomuschat verkennt den Zusammenhang zwischen Viermächte-Verantwortung und der politisch existenten und handelnden Bundesrepublik Deutschland (aaO., FN 25, S. 78 f.). Die Frage nach dem »sachlichen Substrat« kann ohne diesen Zusammenhang nicht beantwortet werden.

28 Vgl. aber Tomuschat (FN 25), S. 75 f.

29 Fiedler, »Staats- und völkerrechtliche Probleme des Staatsuntergangs« in: *ZfP* 1973, S. 176 ff. Besonders wichtig daher die Einbeziehung politischer Determinanten in deutschland-rechtliche Grundüberlegungen, vgl. Delbrück, »Deutschlandpolitik in den 80er Jahren: Chancen zur Gemeinsamkeit oder weitere Polarisierung?« in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 1981, S. 618 ff., 622.

engeren Sinne. Von ihr hängt maßgeblich ab, wie weit bestimmte Faktoren der rechtlichen »Offenheit« international überhaupt zum Tragen kommen[30]. Wohl könnte argumentiert werden, eine Bundesregierung, die lediglich befugt sei, »für sich selbst« zu sprechen[31], könne an der Effektivität jener Kontinuitätselemente, die außerhalb ihrer Kompetenz liegen, nichts ändern. Diese formal zutreffende Ansicht verkennt jedoch, daß jede Bundesregierung praktisch dazu beitragen kann, Elemente der »Offenheit« zu blockieren im Sinne einer Verfestigung der bestehenden faktischen Situation. Auch der Hinweis etwa auf die Nichtberührungsklauseln der Ostverträge ändert an dieser geradezu selbstverständlichen faktischen Zugriffsmöglichkeit wenig. Fehlt es an entsprechenden kontinuitätswahrenden bzw. kontinuitätsschaffenden Aktivitäten der Regierungsorgane im internationalen Bereich, so vermag auch eine soziologisch letztlich noch ermittelbare Einheit der Nation die rechtlichen Wirkungen des Effektivitätsprinzips nicht zu hemmen.

Staatskontinuität wird in erheblichem Ausmaße durch international registrierbare Akte der staatlichen Selbstbestimmung vermittelt, sei es auch nur von territorial begrenzten Übergangsregierungen aus. Nur auf diese Weise erklärt sich auch der Erfolg der These vom Nichtuntergang des Deutschen Reiches in den Jahren 1945 und 1949. Sie wurde im geltenden Völkerrecht nicht etwa deshalb umgesetzt und akzeptiert, weil entsprechende wissenschaftliche Theorien existierten, sondern weil zwischen 1945 und 1955 ein entsprechendes politisches Engagement hinzu kam.

Die Grenzen der »Deutschlandtheorien« und die Maßgeblichkeit des Völkerrechts

Auch hierin ist ein Beleg dafür zu sehen, daß es weniger auf eine wissenschaftliche Theorie des Offenhaltens ankommt als auf konkrete praktische Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsvariationen. Ebensowenig kommt es darauf an, ob die Bundesregierung gegenwärtig einer bestimmten Deutschlandtheorie folgt oder nicht. *Ulrich Scheuners* Wort vom »unbekömmlichen begrifflichen Brei«, gemünzt auf die Grundvertragsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts[32], würde mißverstanden, wollte man als Voraussetzung erfolgreichen Offenhaltens der deutschen Frage ein in sich schlüssiges theoretisches Konzept verlangen, etwa im Sinne einer spezifischen Deutschlandtheorie. Die Logizismen des jahrzehntelangen Streites um die »richtige« Deutschlandtheorie haben übersehen lassen, daß derartige Hilfskonstruktionen allenfalls einen Orientierungswert besitzen, daß sie aber die Staatenpraxis nicht unbedingt positiv beeinflussen können. Unerheblich ist, ob eine bestimmte Art von Dach-, Identitäts- oder Kontinuitätstheorie vertreten wird[33], denn maßgeblich bleibt allein, ob ein verfassungsrechtlich vorgegebener, völkerrechtlich vertretbarer und insofern auch wirksamer Rechtsstatus aufrecht erhalten werden kann. Hieran sind etwa, um eine weitere »Klammerfunktion« zu erwähnen, differenzierende Änderungen des gegenwärtigen Staatsangehörigkeitsrechts zu messen. Nicht alles was auf diesem Gebiet rechtlich, weil theoretisch vertretbar erscheint, steht auch im Einklang mit dem Ziel des Offenhaltens der deutschen Frage im Sinne einer völkerrechtlich wirksamen

30 Ebenso Verdross/Simma/Geiger, aaO. (FN 22).

31 So die Position der Bundesregierung zu den Ostverträgen, vgl. die Zusammenstellung entsprechender Äußerungen in *BVerfGE* 40, S. 141, 173 ff.

32 »Die staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik« in: *DÖV* 1973, S. 581 ff., 583.

33 Zur Theorienvielfalt immer noch anschaulich R. Schuster, *Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945–1963.*

Nichtendgültigkeit[34]. Ähnliches gilt für den Umgang mit den Begriffen »Inland« und »Ausland« durch den nationalen Gesetzgeber[35].

Gemengelagen: Konsequenzen und Mißverständnisse

Die Frage der »Offenheit« hat es, ebenso wie die völkerrechtliche Kontinuitätsproblematik insgesamt mit einem spezifischen Aufeinandertreffen völkerrechtlicher und einzelstaatlicher rechtserheblicher Faktoren zu tun. Der Kritik am Begriff der Gemengelage[36] ist zuzustimmen, sofern darunter das undifferenzierte Vermischen staatsrechtlicher und völkerrechtlicher Regeln verstanden wird. In der Tat würde die funktionswidrige Verbindung beider Rechtsbereiche einen rechtlich nicht hinnehmbaren Zustand schaffen. Auf der anderen Seite steht fest, daß Kontinuitätsprobleme der hier vorausgesetzten Art ohne die Berücksichtigung einzelstaatlicher Komponenten rechtlicher wie tatsächlicher Art völkerrechtlich nicht gelöst werden können[37].

Schwierige Abgrenzungsfragen ergeben sich, wenn der Zustand der Desorganisation eines Staatswesens sich über längere Zeit hinzieht und sich die Bestimmung kontinuitätswahrender Elemente allenfalls noch auf die Suche nach soziologischen und ethnischen Substraten beschränkt. In einem derartigen Zustand aber befindet sich Deutschland gegenwärtig nicht, im Unterschied zu anderen Staaten, deren Probleme in erster Linie unter dem Stichwort der Wiedererrichtung zu diskutieren wären[38].

Es kommt folglich auf den nach rechtlichen Funktionsweisen differenzierenden Zusammenhang zwischen Völkerrecht und Staatsrecht an[39]. Gerade die Betonung der internationalen Verflechtung des modernen Verfassungsstaates[40] muß diese Konsequenz in Kauf nehmen. Es besteht daher auch aus diesem Grunde kein Anlaß, in bezug auf die Deutschlandfrage Staats- und Völkerrecht im Sinne getrennter Rechtskreise zu isolieren. Wieweit darüberhinaus die Tradition der spezifisch deutschen Kontinuitätsprobleme den Zusammenhang zwischen Völkerrecht und Staatsrecht dokumentiert[41], wäre eine ergänzende, besonders aufschlußreiche Frage[42].

34 Vgl. Scheuner, »Die deutsche einheitliche Staatsangehörigkeit: ein fortdauerndes Problem der deutschen Teilung« in: *EA* 1979 I, S. 345 ff.; ausführlich Makarov/von Mangoldt, *Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht*, 3. Aufl., 1981, Einleitung V 1, Rdnr. 33 ff., S. 135 ff.

35 Vgl. Blumenwitz, »Der deutsche Inlandsbegriff im Lichte des Staats- und Völkerrechts« in: *Festschrift für Schlochauer*, 1981, S. 35 ff.

36 Vgl. die Skepsis bei Bernhardt, »Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz« in: *VVDStRL* 38 (1980), S. 24 ff.

37 Vgl. Ress, *Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972*, 1978, S. 160 ff.; zu den dogmatischen Grundproblemen ausführlich Fiedler aaO. (FN 12), S. 85 ff., 122 ff.

38 Zur Rechtslage Polens aufschlußreich Alexander Uschakow, »Die Wiederherstellung Polens als Modell für Deutschland« in: *Ostmitteleuropäische Berichte und Forschungen*, 1981, S. 448 ff.

39 Näher Fiedler, aaO. (FN 12), S. 85 ff., 122 ff.

40 Anschaulich Tomuschat, »Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen« in: *VVDStRL* 36 (1978), S. 7 ff.; Bernhardt, »Verfassungsrecht und internationale Lagen« in: *DÖV* 1977, S. 457 ff.

41 Vgl. den notwendigen Hinweis bei Steinberger, aaO. (FN 21), S. 95.

42 Zur – allerdings oft wenig differenzierenden – Verflechtung völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Argumente nicht nur im 19. Jahrhundert, sondern auch nach dem 1. Weltkrieg Fiedler, *Staatskontinuität und Verfassungsrechtsprechung*, 1970, S. 127 ff.

Die »Einheit der Nation« und das Selbstbestimmungsrecht der Völker

Die Nation als Kontinuitätselement

Der Rückzug auf die in der Präambel zum Grundlagenvertrag immerhin verankerte »nationale Frage« liefert trotz aller Schwächen dieses Einheits- und Fortbestandselements bemerkenswerte Ansätze für eine stärkere Einbeziehung neuerer Tendenzen der Staatenpraxis in die Deutschlandproblematik. Zunächst sei allgemein daran erinnert, daß die Existenz einer einheitlichen, von anderen abgrenzbaren Nation seit langer Zeit zu den wichtigsten völkerrechtlichen Elementen staatlicher Kontinuität zählt. Die Identität des Staatsvolkes – trotz staatsorganisatorischer Zersplitterung – bildet den wichtigsten Anknüpfungspunkt für die Annahme der Fortexistenz des betreffenden Völkerrechtssubjekts in der Zeit der Desorganisation, der Krise, des Übergangs. Die Fortexistenz der Nation verlagert die Beweislast für den Untergang eines Staates auf denjenigen, der dessen Fortexistenz in Zweifel zieht.

Dennoch kann die bloße Existenz einer Nation den Fortbestand eines Staates als Völkerrechtssubjekt nicht gewährleisten. Nur soweit sich das Einheitsbewußtsein der Nation politisch äußert und juristisch auf Dauer umsetzen läßt, kann das nationale Substrat als Kontinuitätselement angesehen werden[43].

Nationale Selbstbestimmung: UN-Politik und UN-Rechtsetzung

Die Argumentation mit der Einheit der Nation ist juristisch schwierig und oft wenig ertragreich. Die Zweifel an dem Träger des Selbstbestimmungsrechts, verschiedene politische und juristische Unschärfen des Begriffes und das Hineinreichen in Nachbardisziplinen soziologischer und politologischer Art machen die juristische Handhabung seit langem überaus schwer. Trotz dieser Schwächen ist in den vergangenen Jahren durch die Politik der Vereinten Nationen und vor allem durch ihre Rechtsetzungsversuche eine weitere Aufwertung dieses Elementes festzustellen. Im Gegensatz zu in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Vorstellungen über die Überwindung des Nationalstaates hat sich in den letzten Jahrzehnten weltweit ein verstärkter Zug zur besonderen Betonung der Nation und des auf ihr gründenden Staatswesens gezeigt. Im Zeichen der Entkolonialisierung gewann und gewinnt die Nation als solche einen besonderen juristischen Stellenwert. Dies mag aus westeuropäischer Sicht politisch unerwünscht sein, stellt jedoch die maßgebliche politische und rechtliche Realität dar.

Solange es nur darum ging, die entsprechenden Resolutionen der Vereinten Nationen zu bewerten, konnte die juristische Betrachtung lange Zeit zurückhaltend bleiben. Was in früheren Jahren als Ergebnis lediglich politisch-moralisch wirksamer Resolutionstätigkeit der Vereinten Nationen angesehen werden durfte, hat sich inzwischen jedoch in verschiedenen Kodifikationen juristisch verfestigt. Vor allem die Verbindung zwischen der völkerrechtlichen Bedeutung der Nation und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker entwickelte sich zu einer überaus weitreichenden juristischen Argumentationsfigur, die über einzelne Kodifikationen auf universeller Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnt. Es mag dahinstehen, ob jedenfalls für den Bereich der Dekolonialisierung bereits von »zwingendem Recht« gesprochen werden kann[44], doch

43 Vgl. auch Fiedler, »Idee und Realität der Nationen in Europa« in: *Beiträge zur Konfliktforschung* 1/1983, S. 19 ff., 29.
44 So die Auffassung der Völkerrechtskommission der UNO, vgl. z. B. *Yearbook of the International Law Commission* 1979 Vol. II, Part Two, Art. 11, Ziff. 3, 30.

ist auch ohne diese Kennzeichnung bemerkenswert, wie stark sich das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu einer juristischen Bastion entwickelt hat. Die Reichweite des Selbstbestimmungsrechts der Völker hat die traditionell menschenrechtliche Lokalisierung überwunden und ist in andere Bereiche eingedrungen. Es liefert inzwischen die rechtliche Begründung für kodifikatorische Regelungen, die sich etwa auf die Finanzkraft von Staaten, auf die Souveränität über Reichtümer und natürliche Ressourcen und auf »cultural heritage« bezieht. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker befindet sich juristisch im Rahmen der Vereinten Nationen in einer anhaltenden Expansion, die die Gesamttendenz der Völkerrechtsordnung zunehmend bestimmt.

Daraus ergibt sich, welche Elemente in der gegenwärtigen Entwicklung der Völkerrechtsordnung als wichtig angesehen oder doch im Sinne einer politischen Standortbestimmung der Vereinten Nationen als wichtig propagiert werden. Bislang konnte aus guten Gründen die Auffassung vertreten werden, die einseitige Berücksichtigung der Dekolonisierung verhindere eine entsprechende juristische Beachtung außerhalb dieser Staatengruppe. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel daran, ob diese Zurückhaltung in Zukunft noch möglich sein wird. Trotz aller juristischer Vorbehalte gegenüber der Einseitigkeit der Politik der Vereinten Nationen wäre es dennoch angebracht, sich des im Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker verbergenden Kontinuitätspotentials in bezug auf die Deutschlandfrage zu entsinnen[45]. Sowohl im Rahmen der rechtschaffenden Organisationen der UN wie auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften gewinnt die Rolle der einzelnen Völker an Gewicht. Dies ist in Rechnung zu stellen, auch wenn die spezifisch deutschen Erfahrungen mit dem Begriffshof der »Nation« Zurückhaltung zu gebieten scheinen.

Deutschlandpolitische Folgerungen

Durchaus berechtigte überkommene Zweifel an der juristischen Tragfähigkeit des Selbstbestimmungsrechts sollten überdacht und auf die neuere Entwicklung hin überprüft werden. Insbesondere sollte überlegt werden, ob die gesamte Problematik sich weiter in dem Rahmen eines fast nur noch von Spezialisten beherrschbaren juristischen Feldes bewegen soll. Aus der Sicht der »Offenheit« bietet diese neuere Entwicklung des Völkerrechts wichtige politische und rechtliche Ansätze gerade im Hinblick auf die Einheit der Nation, wie sie auch von den Bundesregierungen betont wurde. Dabei kann die nach dem sich abzeichnenden Ende der Dekolonisierungsphase notwendige Korrektur der UN-Politik in bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker neue Anhaltspunkte liefern[46].

Rechtliche Verfestigungen in Deutschland?

Die territoriale Arrondierung der »äußeren Existenz«

Der Hinweis auf die besondere Bedeutung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker und der Rolle der Nationen lenkt den Blick zugleich aber auf bestimmte Verfestigungen, die sich im Laufe der Zeit in dem Gesamtbereich der Rechtslage Deutschlands

45 Vgl. Frowein, aaO. (FN 26), S. 10; Wengler, »Das Offenhalten der deutschen Frage« in: *Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts*, 1979, S. 323 ff., 327 ff.

46 Zur Problematik insgesamt Delbrück, »Selbstbestimmung und Dekolonisation« in: Scheuner/Lindemann (Hg.), *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland*, 1973, S. 69 ff., 73 ff. Zur zentralen Rolle, die die Einheit der Nation deutschlandpolitisch spielt, ders. aaO. (FN 29), S. 624 ff.

ergeben haben. Ein erster Hinweis betrifft die räumliche Verengung der Nation und vor allem die Beziehung zwischen Nation und Territorium. Der Hinweis auf die Einheit der Nation beschränkt sich spätestens seit 1969 weitgehend auf die in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR staatsorganisatorisch erfaßte Bevölkerung, läßt die übrigen Deutschen jedoch unter speziellen Bezeichnungen außerhalb der nationalen Verbindung. Das gilt etwa für die Abstufung zwischen Deutschen und »Deutschstämmigen«, eine Unterscheidung, die sich bislang juristischer Klärung nicht zuführen ließ. Die sprachliche Eingrenzung des staatlichen Lebensbereichs der Deutschen geht einher mit der territorialen Verfestigung insbesondere im Verlaufe des letzten Jahrzehnts. Es gehört zu den Eigentümlichkeiten der Rechtslage Deutschlands, daß es keine größere Mühe bereitet, im Hinblick auf die Nichtberührungsklausel der Ostverträge juristisch vom Fortbestand Deutschlands in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 zu sprechen[47]. Es zählt aber ebenfalls zu den Eigentümlichkeiten dieser Rechtslage, daß die nach außen hin sichtbaren, rechtlich wirksamen Aktivitäten in bezug auf die Einheit Deutschlands sich derzeit territorial auf das Gebiet der Bundesrepublik und der DDR beschränken[48].

Die Diskrepanz zwischen rechtlicher und tatsächlich vermittelter Lage

Ebenfalls zu den Eigentümlichkeiten der Rechtslage Deutschlands zählt auf der anderen Seite, daß das nach außen hin vermittelte, die Staatenpraxis mit prägende Deutschlandbild dem juristisch bis in alle Feinheiten hinein entwickelten Bild von »Deutschland als Ganzem« nicht mehr entspricht. Insofern ist von einer faktisch-politischen, rechtlich nicht abgedeckten territorialen Festlegung Deutschlands auszugehen. Während vor dem Abschluß der Ostverträge die juristisch-politische Konkretisierung des Deutschlandbildes sich immer noch auf irgendeine Weise mit den Oder-Neiße-Gebieten verband, ist seit dem Abschluß des Warschauer und des Moskauer Vertrages eine entsprechende politisch-gestaltende Aktivität im internationalen Bereich kaum mehr zu ermitteln. Der Hinweis darauf, es habe sich durch den Abschluß der Ostverträge juristisch nichts geändert[49], kann diesen Umstand nicht verdecken. Es stellt sich die Frage, wie lange die Diskrepanz zwischen juristischem Anspruchs- und faktisch-politischem Verhaltensbereich ohne juristische Konsequenzen aufrecht erhalten werden kann.

Vorläufig sorgen nach wie vor die bestehende Viermächteverantwortung, der rechtlich nicht dividierbare Begriff »Deutschland als Ganzes« und der relativ geringfügige Zeitablauf dafür, daß endgültige Modifikationen in bezug auf die territoriale Ausdehnung Deutschlands nicht eingetreten sind[50]. Dieser Zustand kann sich aber bei einer weiteren Konzentration auf die Zweistaatlichkeit in Deutschland im internationalen Bereich ganz im Sinne eines bloßen rechtlichen Merkpostens[51] ändern. Eine derartige Entwicklung ist vorgezeichnet durch die im Warschauer wie Moskauer Vertrag ent-

47 Näher Blumenwitz, »Die Unberührtheits-Klausel in der Deutschlandpolitik« in: *Festschrift für Berber*, 1973, S. 83 ff.; Ress, aaO. (FN 37), S. 372 ff. Vgl. auch die Argumentation *BVerfGE* 40, S. 141 ff., 173 ff.

48 Daß dies ein Teil-Ergebnis der seit 1969 begonnenen Ost- und Deutschlandpolitik sei, hat vor allem Frowein, aaO. (FN 26), S. 3 f., 11 f. unterstrichen.

49 Vgl. z. B. die vom Bundesverfassungsgericht »festgeschriebene« Argumentation der Bundesregierung, *BVerfGE* 40, S. 141 ff., 171 ff.

50 Vgl. auch Steinberger, aaO. (FN 26), S. 25; Frowein, aaO. (FN 1), S. 44; a. A. Tomuschat aaO. (FN 25), S. 79 ff.

51 So schon jetzt Bernhardt, aaO. (FN 36), S. 35; ähnlich Tomuschat, aaO. (FN 25), S. 83.

haltene Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, den territorialen Status des Vertragspartners zu respektieren bzw. nicht in Frage zu stellen. Zwar wird man darauf hinweisen können, daß in denselben Verträgen die Nichtberührungsklausel einen gewissen Ausgleich schafft, doch wird damit der übrige Vertragsinhalt nicht obsolet[52]. In jedem Falle liefert der auch durch interpretatorische Harmonisierungsversuche[53] nicht klarer werdende Inhalt der Ostverträge insofern die geläufige Rechtfertigung für eine entsprechende internationale Politik auf der Grundlage der abgeschlossenen Verträge. Am Ende dieser Entwicklung mag von der bestehenden rechtlichen Balance-Situation zwischen Zweistaatlichkeit und Viermächteverantwortung nur noch das von *Frowein* beschriebene Teilergebnis übrig bleiben: »Bundesrepublik und DDR treten uns in der Welt von heute als staatliche Völkerrechtssubjekte mit allen hierzu gehörigen Attributen entgegen«[54]. Es würde sich hier lediglich um die juristische Konsequenz einer bestimmten Staatenpraxis handeln.

Die Diskrepanz zwischen rechtlicher Analyse und völkerrechtlicher Wirkung: Die Unverständlichkeit rechtlicher Konzeptionen

Diese Überlegungen führen zu der Frage, wie weit die Ostverträge insgesamt das Problem der »Offenheit« beeinflussen konnten. Aus der Fülle der Fragen, die von verschiedenen Autoren überaus fundiert und schlüssig behandelt worden sind[55], seien nur zwei herausgegriffen. Es überwiegen gegenwärtig die Entwicklungstendenzen, die auf der Grundlage der abgeschlossenen Ostverträge im Sinne der Festigung der gegenwärtigen faktischen Situation arbeiten[56]. Die Gründe liegen zum einen in der Diskrepanz zwischen der Konzeption der Verträge als Gewaltverzichtsabkommen und den international daraus ableitbaren vordergründigen völkerrechtlichen Konsequenzen. Jedem Leser z. B. der Monographie von *Zündorf*[57] wird die Konzeption der Ostverträge mit ihren auf den Gewaltverzicht gemünzten Auslegungsmechanismen als solche einleuchten. Es ist jedoch so gut wie unmöglich, einer fremden Regierung und selbst einem ausländischen Völkerrechtler klar zu machen, daß sich die Auswirkungen dieser Verträge auf die Gewaltverzichtsproblematik beschränken, nicht jedoch dazu führen sollen, in einem akzeptablen Rechtssinne die Verfestigung etwa im territorialen Bereich zu legitimieren. Insofern erweisen sich die schwierigen, gelegentlich brilliant dargestellten Zusammenhänge zwischen einzelnen Vertragspartien als ungeeignet, die Position der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Bereich hinreichend zum Ausdruck zu bringen und den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Mit anderen Worten wäre diese Situation zu bezeichnen als die augenscheinliche Unmöglichkeit, die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen

52 Vgl. etwa die – allerdings diskussionsbedürftigen – Folgerungen von Frowein, aaO. (FN 1), S. 45.

53 Vgl. etwa Tomuschat, aaO. (FN 25), S. 82 ff.

54 Frowein, aaO. (FN 26), S. 3 f.

55 Vgl. lediglich Steinberger, »Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970« in: *ZaöRV* 31 (1971), S. 63 ff.; Ress, aaO. (FN 37) mit zahlr. Nachweisen; Kimminich, *Der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970. Eine völkerrechtliche Analyse,* 1972; Kewenig, »Auf der Suche nach einer neuen Deutschland-Theorie« in: *DÖV* 1973, S. 797 ff.

56 Vgl. auch Frowein zu den Rechtsbindungen, die »bereits heute für den Fall einer endgültigen Lösung existieren« (FN 1), S. 45.

57 *Die Ostverträge,* 1979.

Verästelungen der Interpretation der Ostverträge in eine deutschlandpolitisch wirksame Entwicklung umzusetzen.

Die rechtliche Doppelnatur der Bundesrepublik Deutschland

Der zweite Punkt betrifft die Doppelgleisigkeit der Gesamtkonstruktion der Ostverträge[58], die einerseits mit der »Bundesrepublik Deutschland« argumentiert, andererseits aber dahingestellt sein läßt, wie die entsprechenden Vereinbarungen im Blick auf Deutschland als Ganzes im Falle eines Friedensvertragsabschlusses zu werten wären. Die Unterscheidung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, die »nur für sich selbst« sprechen könne[59] und dem handlungsunfähigen Deutschen Reich, das in bezug auf den Abschluß eines möglichen Friedensvertrages ins Gespräch gebracht wird, hindert eine klare, international verständliche Aussage über den Gesamtstatus Deutschlands[60]. Dies mag in bezug auf das Offenhalten der rechtlichen Situation als Vorteil angesehen werden. In der praktischen Politik jedoch scheinen die Nachteile einer insoweit schwer verständlichen Doppelgleisigkeit zu überwiegen. Die rechtliche Doppelnatur der Bundesrepublik Deutschland liefert jedenfalls Grundlagen auch für eine Außenpolitik, die in bezug auf die Beziehungen zu Polen und zur Sowjetunion die faktische Situation verfestigt, tendenziell verrechtlicht und auf diese Weise den Friedensvertrags-Vorbehalt leerlaufen läßt[61]. Nähere Antworten können sich erst aus einer genauen Untersuchung der Viermächteverantwortung der Alliierten und der rechtlichen Erforderlichkeit eines Friedensvertrages ergeben. Unter dem Gesichtspunkt des Zusammenhangs von »Offenheit« und »Kontinuität« lassen sich jedenfalls Verfestigungstendenzen der geschilderten Art nicht leugnen.

Ähnliches gilt aber auch im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Es ist zwar versucht worden, über die Konstruktion besonderer Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten[62] die völkerrechtliche Gesamtsituation offenzuhalten, doch ist der Grad der Respektierung der DDR als Staat und als Völkerrechtssubjekt durch die Bundesrepublik Deutschland und die Staatengemeinschaft so hoch, daß die Pflege der besonderen Beziehungen nur dann einen Ausgleich schaffen kann, wenn die jeweilige Bundesregierung politisch in der Lage ist, diese Sondersituation international stabil zu halten. Insofern ergeben sich ähnliche Erwägungen wie bei der Behandlung der Einheit der Nation.

58 Sie wurde vom Bundesverfassungsgericht nachvollzogen, vgl. Fiedler in: *JZ* 1976, S. 175 ff.
59 Vgl. FN 31.
60 Charakteristisch für die undeutliche Situation daher die Klärungsversuche von C. Arndt, »Legal Problems of the German Eastern Frontiers« in: *AJIL* 74 (1980), S. 122 ff. Anschaulich die gegensätzlichen Positionen zur »Endgültigkeit« der Regelungen mit Polen, vgl. z. B. Steinberger (FN 26), S. 26 (». . . daß Artikel 1 Abs. 1 des Warschauer Vertrages . . . nicht in der Lage ist, Polen die endgültige territoriale Souveränität über die fraglichen Gebiete zu verschaffen . . .«), und Tomuschat, aaO. (FN 25), S. 83: »Die materiellen Verfügungen sind bereits getroffen worden.« Ebenso im Ergebnis Grewe, »Die Grundentscheidung der Bundesrepublik« in: *F. A. Z.*, 22. Mai 1982, Beilage: Die Frage eines Friedensvertrages sei »praktisch gegenstandslos«; vgl. ferner Frowein, aaO. (FN 1), S. 45.
61 Dies wäre eine Konsequenz, die sich z. B. aus der Annahme ableiten ließe, Ansprüche Polens gegen die Vier Mächte seien »heute auf die Bestätigung der Oder-Neiße-Grenze bei einer friedensvertraglichen Regelung konkretisiert worden« (Frowein, aaO. [FN 1], S. 45, unter Hinweis auf Skubiszewski).
62 Ausführlich Ress, aaO. (FN 37), S. 154 ff.; Mahnke, »Die besonderen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten« in: Zieger (Hg.), *Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts*, 1979, S. 145 ff.

Folgerungen: Der Stellenwert der Staatenpraxis

Diese wenigen Bemerkungen zur »Offenheit« der deutschen Frage mögen genügen, um die besonderen Probleme zu erkennen, die sich in der Gegenwart stellen. Sie liegen auf unterschiedlichen Ebenen und reichen über Grundprobleme des Staats- und Verfassungsrechts hinaus in den Bereich des internationalen Rechts, der Rechtstheorie und der praktischen Politik.

1. Es erscheint notwendig, sich stärker als bisher des Stellenwerts der Staatenpraxis im internationalen Bereich zu entsinnen und deutlicher als bisher die völkerrechtlichen Auswirkungen der Deutschlandpolitik, die zur Verfügung stehenden rechtlichen Handlungsinstrumente und die auf Dauer universell wirkenden Elemente rechtlicher »Offenheit« in Rechnung zu stellen.

2. Notwendige Voraussetzung für ein Umdenken ist der Abschied von der Argumentation mit komplizierten, von »außen« kaum mehr durchschaubaren, oft lediglich bildhaften Rechtskonstruktionen, deren Sinn es ohnehin nicht selten ist, ausschließlich einer innerstaatlich erwünschten verfassungsrechtlichen Absicherung zu dienen. Erforderlich erscheint es statt dessen, die Verzahnung von Staats- und Völkerrecht von vornherein einzukalkulieren, weil nur auf diese Weise die »Offenheit« der deutschen Frage als Problem des geltenden Rechts sinnvoll behandelt werden kann.

3. Zu überdenken ist darüber hinaus die undifferenzierte Isolierung von »Recht« und »Politik«. Sie wird weder den Besonderheiten des Verfassungsrechts noch den Eigentümlichkeiten und der rechtlichen Wirkweise des Völkerrechts gerecht. Nicht um eine Vermengung von Recht und Politik geht es, sondern um eine funktionsgerechte Zuordnung in den einzelnen Rechtsbereichen.

4. Unterbewertet blieben in der Vergangenheit die rechtlichen Auswirkungen einzelstaatlicher Selbstbestimmung im internationalen Bereich. Sie sind integrale Bestandteile des internationalen Rechts und politisch entsprechend nutzbar. Der Verzicht auf eine entsprechende »nationale« Einwirkung führt nicht nur zu rechtlichen Konsequenzen in den Sachproblemen selbst; er wirft zugleich die Frage der politischen Verantwortung und Verantwortbarkeit auf. Sie bestimmt damit auch den politischen Preis jedes Defizits rechtlicher Gestaltung. Diesen Preis zu erkennen, in Kauf zu nehmen oder zu vermeiden, fällt nicht mehr in rechtliche, sondern ausschließlich in politische Entscheidungsbereiche staatlicher Politik.

Zusammenfassung

Auch nach Abschluß des Grundlagenvertrages mit der DDR und der Verträge von Moskau und Warschau wird sowohl von der Rechtsprechung als auch von der Rechtswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland überwiegend die Auffassung vertreten, die deutsche Frage sei nach wie vor offen. Was unter »Offenheit« rechtlich zu verstehen ist, bleibt jedoch vielfach unklar und wird auch durch den Hinweis auf die Viermächte-Verantwortung für »Deutschland als Ganzes« nicht voll geklärt. Gegenwärtig zeigt sich zunehmend ein Auseinanderstreben von rechtlichem Befund und praktisch-politischer Gestaltung. Das rechtliche Ziel der Einheit Deutschlands läßt sich auf Dauer nicht durch komplizierte »Deutschlandtheorien« erreichen, sondern nur dann, wenn eine entsprechende Staatenpraxis die Rechtspositionen ausfüllt. Sie hat sich dabei an den Möglichkeiten und Chancen des Völkerrechts zu orientieren. Vor diesem Hintergrund zeigen sich erhebliche Mißverständnisse und offene Fragen in bezug auf das Verhältnis von Recht und Politik.

Summary

Despite the conclusion of the Basic Treaty *(Grundlagenvertrag)* with the German Democratic Republic and the Treaties of Moscow and Warsaw courts and academic lawyers in the Federal Republic of Germany agree that the German question remains open. What this means in legal terms, however, is often hazy and cannot be sufficiently explained with a reference to the Responsibility of the Four Powers for "Germany as a whole". At present legal findings and practical political realities are increasingly diverging. In the long run it will not be complicated legal theories that will help to keep alive the goal of an eventual German unification but only a state practice that seeks to give substance to the legal positions. On this background considerable misunderstandings as well as unresolved questions concerning the relationship of law and politics are apparent.

VON DER ORIENTIERUNGSLOSIGKEIT ZUR OHNMACHT: ZUR SITUATION DER BRITISCHEN GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG

Von Karlheinz Duerr

Einleitung

Die »britische Krankheit« wird allzu häufig ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet. So stehen im Mittelpunkt der medialen Berichterstattung vor allem ökonomische Negativrekorde und Daten, die den rapiden Abstieg des Landes nachzeichnen. In der Tat sprechen Daten wie diese eine eigene Sprache:

- Während in den sieben wichtigsten westlichen Industrienationen insgesamt das Bruttosozialprodukt zwischen 1978 und 1981 um 5,8 % wuchs, fiel es in Großbritannien im gleichen Zeitraum um 2,2 %[1].
- Die Vergreisung des Produktivkapitals, international unterdurchschnittliche Produktivitätszuwachsraten und terminliche Unzuverlässigkeit aufgrund häufiger Streiks trugen wesentlich zur Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie bei.
- Hohe Handelsbilanzdefizite, hohe Staatsverschuldung, überhöhte Rüstungsausgaben zur Sicherung der Restbestände des ehemaligen Imperiums, aber auch ein übersteigertes Anspruchsdenken gegenüber dem Wohlfahrtsstaat ruinierten die Finanzkraft des Staates und verursachten einen rapiden Währungsverfall: Das Pfund Sterling verlor seit 1949 gegenüber der Deutschen Mark rund drei Viertel seines Wertes; allein zwischen 1975 und 1981 sank seine Kaufkraft durch Preissteigerungen um 57 %.

Die Vermutung, das Land könne angesichts solcher Fehlleistungen »auf den Stand eines Entwicklungslandes« reduziert werden[2], ist daher so unbegründet nicht: Großbritannien, das vor 60 Jahren – auf dem Höhepunkt seiner imperialistischen Expansion – über das größte Weltreich der menschlichen Geschichte, über 20 % der Landfläche und 23 % der Bevölkerung unseres Planeten herrschte, das vor einem Jahrhundert noch als führende Industrienation rund ein Drittel der Weltproduktion von Industriegütern stellte, muß sich heute mit einem Anteil von knapp 5 % des Welthandels zufriedengeben. Nach seiner Wirtschaftsleistung per capita ist das Land inzwischen auf den 23. Platz unter den 25 reichsten Ländern (einschl. Ölförderländer) zurückgefallen.

Daß solche ökonomischen Verfallserscheinungen nicht ohne Auswirkungen auf die gesellschaftlichen und politischen Strukturen und Institutionen bleiben können, liegt auf der Hand. Gerade hier zeigt sich, daß die These, die permanente ökonomische

1 *The Observer*, 11. 7. 1982, S. 15.
2 *Der Spiegel*, Nr. 6, 1979, S. 153.

Krisenhaftigkeit sei für den Zusammenbruch des gesamtgesellschaftlichen Konsensus und für den Niedergang der politischen Kultur verantwortlich zu machen, zumindest problematisch ist, denn die intensive gegenseitige Vernetzung historischer, sozialer, wirtschaftlicher und politischer Kausalfaktoren führt eine solche isolierte Betrachtung eines einzelnen Ursachenfeldes ad absurdum[3].

Hatte Großbritanniens wirtschaftlicher Abstieg bereits vor einem Jahrhundert begonnen, indem sich die durch die Erfolge einer frühen Industrialisierung, die ständige Verfügbarkeit billiger Rohstoffe aus den Kolonien und die leichte Zugänglichkeit kolonialer Absatzmärkte verwöhnte britische Industrie im sich verschärfenden internationalen Wettbewerb immer weniger zu behaupten wußte, so setzte sich diese Entwicklung sowohl in der Zwischenkriegszeit wie auch nach dem Zweiten Weltkrieg fort. Die Umwandlung des Kolonialreichs in einen losen Staatenbund (Commonwealth of Nations) war nicht zuletzt verspätete Folge einer wachsenden Diskrepanz zwischen hegemonialem Anspruch und schwindendem ökonomischen Potential. Die beiden Weltkriege trieben die Staatsverschuldung in schier absurde Höhen. Da die Aufschwungphasen nach dem Zweiten Weltkrieg weder zur Konsolidierung der Staatsfinanzen (der ehrgeizige atomare Rüstungsprogramme wie auch die hohen Kosten militärischer Präsenz in vielen Teilen der Welt entgegenstanden) noch zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur genutzt wurden, traf die 1974 einsetzende weltweite Rezession in Großbritannien auf ein bereits geschwächtes, seiner Kraftreserven längst beraubtes, mit einer überholten Industriestruktur, vergreistem Produktivkapital und konfliktreichen Arbeitsbeziehungen belastetes Wirtschaftssystem. Auch der unerwartete Ölreichtum vor der schottischen Küste brachte hier keine Wende. Diese Einnahmen müssen zunehmend zur Milderung der sozialen Folgekosten der Krisenhaftigkeiten des Landes eingesetzt werden.

Außenpolitisch führte der Verlust der Weltmachtposition insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg zu weitgehender Orientierungslosigkeit. Vom Weltmachtanspruch, der mit Hilfe der »special relationship« zu den Vereinigten Staaten weit länger als ökonomisch und politisch vertretbar aufrechterhalten werden konnte, blieb nach der Abschwächung dieser Sonderbeziehungen seit Beginn der 60er Jahre nur noch die »imperiale Pose«[4], die – das hat der Konflikt um die Falklandinseln erneut bewiesen – jedoch noch immer von einem großen Teil der britischen Bevölkerung als legitime nationale Grundhaltung angesehen wird.

Der Anachronismus, der diesem nationalen Selbstverständnis zugrunde liegt und der auch die britische Wirtschaftsstruktur kennzeichnet, setzt sich sowohl im politisch-administrativen System als auch in den Gesellschaftsstrukturen fort. So muß die vielgepriesene »Stabilität« des britischen Systems[5] aus heutiger Sicht wohl eher als Kennzeichen der Inflexibilität, der Unfähigkeit der politischen Institutionen zum Nachvollzug des grundlegenden sozialen Wandels gesehen werden. Der Zentralismus, der sich historisch auf einen »innerbritischen Kolonialismus« unter Vorherr-

3 Für eine Gesamtschau der Krisenphänomene des Landes vgl. Karlheinz Dürr, »Die Britische Krankheit. Krisenphänomene und Lösungsstrategien« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B 49/82.

4 Vgl. Tony Burkett, »Großbritanniens gesellschaftliches Dilemma: Evolution und Verfall« in: *Europa-Archiv*, 5/1976; S. 158.

5 »Noch immer läßt sich am Beispiel Englands eine stabile, von einem tiefgreifenden Konsensus der Bevölkerung getragene parlamentarische Demokratie vorführen« (K. Sontheimer, *Das politische System Großbritanniens*, München 1972, S. 13).

schaft Englands zurückführen läßt, wird heute durch das wachsende nationale Selbstverständnis der »keltischen Randzonen« (Schottland, Wales, Nordirland) in Frage gestellt[6]. Die Differenzierung des politischen Lebens läßt die Diskrepanz zwischen stark zentralisierten Entscheidungsabläufen und ihrer regionalen oder lokalen Durchsetzung immer mehr zu einem politischen Problem werden. Die Einschätzung »nationaler Homogenität« erscheint vor diesem Hintergrund längst als Illusion.

Das Regierungssystem ist durch ihm immanente Demokratiedefizite gekennzeichnet, die vor allem in der Dominanz der Regierung bzw. des Premierministers, in der Konzentration der Regierungsgewalt in einem exklusiven Kernbereich unter Führung des Premierministers und in den fehlenden Kontrollbefugnissen des Parlaments gegenüber der Exekutive ihren Ausdruck finden. Verliert die Regierung durch die wachsende Diskrepanz zwischen Regierungshandeln und Parteitagsbeschlüssen immer mehr den Charakter einer »Parteienregierung«, so sind auch in der Parteienlandschaft insgesamt Demokratiedefizite erkennbar, die sich nicht zuletzt mit dem bis vor kurzem unangefochtenen »Zweiparteiensystem« erklären lassen. Vor allem in der Labour Party haben sich problematische Entscheidungsstrukturen herausgebildet, die nicht zuletzt ihrer weitgehenden finanziellen Abhängigkeit von den Gewerkschaften zuzuschreiben sind.

Hier stellt sich die Frage nach der Beschaffenheit des »gesamtgesellschaftlichen Konsens« mit aller Deutlichkeit. Zwar mag feststehen, daß das in historischer Sicht erfolgreiche britische Systemmodell das Vorhandensein eines über lange geschichtliche Perioden gewachsenen und gefestigten gesellschaftlichen Wertekanons mit den Prinzipien Mäßigung, Toleranz und Achtung vor Recht und Gesetz geradezu zur Voraussetzung hatte. Dennoch zeigt sich auch hier, daß »Klassenunterschiede« im heutigen Großbritannien noch immer frühindustrielle Gesellschaftsstrukturen reflektieren. In der Tat lassen Traditionalismus und Konservativismus wenig Raum für vertikale Mobilität, Leistungsmotivation durch Wettbewerb und Selektion nach Fähigkeit – Inkompetenz und Arroganz in den Leitungsgremien von Wirtschaft, Verwaltung und Politik sind so nicht zuletzt für die vielbeklagte Ineffizienz auf fast allen Gebieten verantwortlich zu machen.

Der Eindruck einer absolut »dichotomischen« Gesellschaftsstruktur, der sich dem Betrachter angesichts der ungewöhnlich klaren Abgrenzbarkeit der britischen Elite einerseits wie auch der Arbeiterklasse andererseits[7] aufdrängt, beruht im wesentlichen auf der Tatsache, daß von der Mittelklasse kein ihrem ökonomischen Potential angemessener politischer Führungsanspruch erhoben wurde. Erst in jüngster Zeit artikuliert sich mit dem Aufstieg der sogen. »Meritokratie« ein politischer Führungsanspruch der Mittelschichten – eine Entwicklung, die nicht zuletzt als Versuch zur Abwehr der wachsenden Macht der organisierten Arbeit zu verstehen sein dürfte. Wurde nämlich bis Ende der 70er Jahre die Frage diskutiert, ob sich Großbritannien auf dem Wege zu einem »Gewerkschaftsstaat« befinde, so lag dem die Erkenntnis zugrunde, daß es der britischen Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit gelungen war, immer mehr politische und ökonomische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen und ihre Partizipationsansprüche in fast allen relevanten Institutionen zu verankern.

6 Einen ausgezeichneten Überblick über diese Entwicklungen bietet der Beitrag von Rainer-Olaf Schultze, »Neo-Nationalismus in Großbritannien« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B 12/80.

7 Vgl. hierzu: Ralf Dahrendorf, *On Britain*, London 1982, S. 42 ff.

Stellung und Bedeutung der britischen Gewerkschaftsbewegung

Grundstrukturen der Gewerkschaftsbewegung

Seit dem Beginn dieses Jahrhunderts sind Konzentrationsprozesse in der britischen Gewerkschaftsbewegung sichtbar geworden, die sich seit 1960 intensivieren und nicht nur zu einer beträchtlichen Reduzierung der Zahl der Gewerkschaften, sondern auch zu einem rapiden Wachstum der Mitgliederzahlen der größeren Gewerkschaften geführt haben.

Dennoch bestehen in Großbritannien gegenwärtig noch immer rund 430 Einzelgewerkschaften, die insgesamt 12 Millionen Mitglieder (über 50 % der Erwerbstätigen) organisieren. Im Gewerkschaftsdachverband Trades Union Congress (TUC) sind derzeit etwa 110 Gewerkschaften mit über 10 Millionen Mitgliedern zusammengeschlossen; daraus ergibt sich die relative Bedeutungslosigkeit der rund 320 nicht im TUC affilierten Gewerkschaften, von denen nicht wenige kaum als »unabhängige Organisationen« gelten können, da sie zum Teil auf Initiative des Arbeitgebers gegründet und von dessen Wohlwollen abhängig sind. In Großbritannien erfaßt der Gewerkschaftsdachverband also annähernd 90 % aller gewerkschaftlich Organisierten und ist damit legitimer Sprecher der gesamten Gewerkschaftsbewegung.

Trotz dieser Bedeutung des TUC ist aber der fragmentarische Charakter, die Existenz einer ungewöhnlich großen Zahl kleiner und kleinster Gewerkschaften das hervorstechende Merkmal der gesamten Bewegung. So bestehen über 70 Vereinigungen mit weniger als 100 und rund 200 Vereinigungen mit weniger als 500 Mitgliedern. Im Dachverband TUC haben immerhin 10 Gewerkschaften weniger als 500 Mitglieder; 11 Gewerkschaften organisieren jeweils mehr als 250 000 Mitglieder[8].

Als weiteres Strukturmerkmal der Gewerkschaftsbewegung gelten die hohen Unterschiede im Organisationsgrad der einzelnen Wirtschaftsbranchen, die von 5 % (z. B. im Hotel- und Gaststättengewerbe) bis über 95 % (z. B. im Transportwesen: Bahn, Luftfahrt, Seefahrt, Straßentransport) reichen.

Auch das Organisationsprinzip britischer Gewerkschaften weist keine Einheitlichkeit auf. Während beispielsweise in der Bundesrepublik das industriegewerkschaftliche Organisationsprinzip vorherrscht, bietet sich die Situation in Großbritannien als ein komplexes Gebilde von branchen- und berufsübergreifenden »general unions«, Berufs-, Industrie- und Angestelltengewerkschaften dar, wobei die Einflußsphären der einzelnen Organisationen oftmals überlappen und nicht selten zu Rekrutierungs- und Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Gewerkschaften führen.

Da der Dienstleistungssektor der britischen Wirtschaft relativ stark ausgeprägt ist (er macht heute 59 % der Bruttowertschöpfung aus; zum Vergleich: Bundesrepublik 52 %), mithin auch der Anteil der nicht-manuellen Arbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigtenzahl in den letzten Jahren stark anstieg (von 38 % im Jahre 1966 auf 52 % im Jahre 1980), kommt der Organisierung der Angestellten als Wachstumsfaktor der Gewerkschaftsbewegung große Bedeutung zu. In der Tat stieg ihr Organisationsgrad von 29 % auf über 40 % an, vor allem im öffentlichen Dienst, bei Lokalbehörden, Bildungswesen und Gesundheitsdiensten.

Auch bei den weiblichen Beschäftigten ist ein schnelles Organisationswachstum festzustellen. War der Organisationsgrad der Männer zwischen 1948 und 1974 nur

8 Ausführlicheres Zahlenmaterial über die britische Gewerkschaftsbewegung findet sich in: Trades Union Congress (TUC), *Report of Annual Trades Union Congress*« London (verschiedene Jahrgänge).

geringfügig von 53 auf 57 % gestiegen, so hatte er sich bei den Frauen von 25 auf 38 % erhöht[9].

Im Hinblick auf die Zusammenhänge zwischen Unternehmensgröße und Organisationsgrad bestätigt die britische Situation die Ergebnisse amerikanischer Untersuchungen, wonach der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an der Beschäftigtenzahl mit der Größe des Unternehmens (nach Zahl der Beschäftigten) zunimmt. Auch Preisentwicklung und Arbeitslosigkeit wirken sich auf das Gewerkschaftswachstum aus – Tendenzen, die mit dem »Droheffekt« von Preisinflation und Arbeitslosigkeit, aber auch mit dem »Krediteffekt« von (gewerkschaftlich ausgehandelten) Lohnzuwächsen erkennbar scheinen[10]. So mußten die TUC-Gewerkschaften vor dem Hintergrund der rapide steigenden Arbeitslosigkeit allein seit 1980 einen Mitgliederschwund von über einer Million Mitgliedern verkraften.

Ansätze zur Reform der gewerkschaftlichen Grundstrukturen

Die aus den vorstehenden Ausführungen sichtbar gewordene Komplexität der gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen, insbesondere ihr fragmentarischer Charakter, hebt sich beispielsweise von der bundesdeutschen Situation deutlich ab; Politiker beider großen Lager forderten deshalb immer wieder eine Neustrukturierung des Gewerkschaftswesens. Darauf wird im Zusammenhang mit den Ansätzen zu einer Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen noch einzugehen sein.

Im TUC selbst ist jedoch seit geraumer Zeit eine Diskussion über mögliche selbstangeleitete Reformen zur Straffung der Strukturen im Gange, in deren Verlauf als langfristige Maßnahmen die Ermutigung von Gewerkschaftszusammenschlüssen und Konzentrationsprozessen, die Abgrenzung der Einflußsphären bei den Kollektivverhandlungen, die Regelung von Konflikten zwischen den Einzelgewerkschaften durch eine Schlichtungsmaschinerie (»TUC Disputes Committee«) sowie die Erschwerung des Übertritts von Mitgliedern vorgeschlagen und verwirklicht wurden[11].

Es steht außer Frage, daß diese historisch gewachsene Vielfalt, die breite Mitgliederstreuung und der branchenübergreifende Charakter nicht nur die Entscheidungsprozesse der Gesamtbewegung erschweren und im zwischengewerkschaftlichen Verkehr als kommunikations-, integrations- und kooperationshemmende Faktoren zu werten sind, sondern sich auch negativ auf das Solidaritätsbewußtsein der Mitglieder verschiedener, an einem Konflikt beteiligter Organisationen auswirken. Es ist deshalb zu bezweifeln, daß die Reformansätze des TUC an dieser Situation etwas zu ändern vermögen.

Strategien der Gewerkschaftsbewegung im Wandel

Seit Mitte der 70er Jahre wird eine zunehmende Konzeptions- und Orientierungslosigkeit der britischen Gewerkschaften evident. Diese Verwirrung ist das Resultat des zentralen Dilemmas der Bewegung: dem mit der Verschärfung der wirtschaftlichen Dauerkrise wachsenden Druck zur Berücksichtigung ökonomischer Systemzwänge in der Gewerkschaftspolitik steht angesichts des deutlich sinkenden Lebensstandards der abhängig beschäftigten Bevölkerungsteile die Notwendigkeit zu einer energischen

9 Trades Union Research Unit, *Patterns of Trade Union Growth 1966–1977*, Oxford 1976, S. 3 (unveröffentlichte Studie).

10 R. Price/G. S. Bain, »Union Growth Revisited: 1948–1974 in Perspective« in: *British Journal of Industrial Relations*, Vol. XIV No. 3, November 1976, S. 350.

11 Vgl. Trades Union Congress, *Disputes Principles and Procedures*, (TUC) London 1976, S. 5 ff.

Vertretung der materiellen Interessen der Mitglieder gegenüber. Die Lähmung, die den Dachverband TUC derzeit ergreift, verhindert nicht nur effektive Reaktionen auf die vielfältigen Herausforderungen der Krise (Arbeitslosigkeit, Verelendung, Inflation, soziale Konflikte), sondern verführt die konservative Regierung auch zu einer zunehmend aggressiven, arbeitnehmer- und gewerkschaftsfeindlichen Politik (Begrenzung der »Gewerkschaftsmacht« durch Gesetze, Abbau der Sozialleistungen, Einschränkung des Streikrechts, Arbeitslosigkeit als Faktor im ökonomischen Kalkül).

Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der langfristigen Strategiekonzeptionen der britischen Gewerkschaftsbewegung vor dem Hintergrund der Krisenphänomene des Landes mit besonderer Dringlichkeit. Mehrere Vermutungen drängen sich auf:

- Seit Beginn der 60er Jahre erleidet die eigentlich »klassische« Strategie der britischen Trade Unions: Verstaatlichung der Produktionsmittel einen rapide fortschreitenden Bedeutungsverlust.
- Die erst in den 70er Jahren adoptierte, an den Mitbestimmungsmodellen der EG-Partner orientierte Strategie der Partizipation der Arbeitnehmer an den Entscheidungsprozessen in den Unternehmen ist der Gewerkschaftsbewegung Großbritanniens grundsätzlich fremd geblieben und hat seit dem Abgang der Labour-Regierung ebenfalls an Bedeutung verloren.
- Der anfänglich als neue Strategie der Arbeiterbewegung zur umfassenden Regeneration von Wirtschaft und Gesellschaft gepriesene »Sozialpakt« zwischen Labour-Regierung und Gewerkschaften erfüllte diese ambitiösen Erwartungen nicht. Er scheiterte, nachdem er zu einem Mittel staatlicher Lohnregulierung unter gewerkschaftlicher Beteiligung reduziert worden war.
- Britische Gewerkschaftspolitik ist schon seit langem auch Kampf gegen die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen. Konnten staatlich angeleitete Reformversuche bislang relativ erfolgreich abgewehrt werden, so bereitete doch gerade der Sozialpakt das Klima für die gegenwärtige konservative Verrechtlichungsinitiative vor.

Die oben beschriebene derzeitige Situation der britischen Gewerkschaftsbewegung birgt schließlich aber auch die Gefahr eines »Parallel-Unionismus«, der dazu führen könnte, daß Basis und Führung unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen und so die Gesamtbewegung schwächen.

Der vorliegende Beitrag setzt sich zum Ziel, diese Entwicklungstendenzen näher zu analysieren.

Verstaatlichung

1. Historische Bedingungen

Die Adoption des Verstaatlichungsgedankens als langfristige Strategie verlief in der Gewerkschaftsbewegung nicht ohne Zäsuren. Mit der Radikalisierung und Politisierung der Basis, die mit dem Aufstieg der neuen Massengewerkschaften der an- und ungelernten Arbeiter nach 1890 erfolgte, konsolidierte sich jedoch auch der Verstaatlichungsgedanke und fand 1924 Eingang in die Satzung des TUC. Verstaatlichung war damit in der Gewerkschaftspolitik zu einem zentralen Konzept für soziale und ökonomische Planung, industrielle Reform und graduelle Reorganisation der Gesellschaft geworden. Besondere Bedeutung gewann dabei der »politische Arm« der Arbeiterbewegung, die Labour Party, die die Forderung nach totaler Verstaatlichung der

Produktionsmittel zum zentralen Punkt ihres sozialistischen Grundsatzprogramms von 1918 erhoben hatte[12].

Vor dem Hintergrund der ökonomischen Verzerrungen der Zwischenkriegszeit und der Notwendigkeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg gewann dieser Ansatz zunehmend an Bedeutung. Mit dem wachsenden Verständnis für die wirtschaftspolitische Verantwortlichkeit des Staates verlor die Verstaatlichung der Schlüsselindustrien, die von der Labour-Regierung nach 1945 eingeleitet wurde, zwar ihren kontroversen Charakter, doch nahmen auch die kritischen Stimmen gegenüber weiteren Verstaatlichungsplänen zu. Die Erfahrungen mit den verstaatlichten Industriebereichen trugen entscheidend zur Desillusionierung insbesondere der Gewerkschaften bei; besonders stark war ihre Vorstellung erschüttert worden, daß die Effizienz mit dem Ausmaß an staatlich-öffentlicher Kontrolle zunehme. Darüber hinaus konnte die Gestaltung der Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen in den verstaatlichten Industrien die Gewerkschaften kaum befriedigen, da die bereits bestehenden Strukturen der Arbeitsbeziehungen auch nach der Verstaatlichung bestehen blieben, so daß mit der Kodifizierung dieser Gepflogenheiten ihr grundsätzlich privatwirtschaftlicher Charakter konserviert wurde.

Anfang der 50er Jahre stellte der TUC deshalb die Forderung auf nach einer umfassenden Überprüfung der Effizienz staatlicher Unternehmen und nach einer kritischen Abwägung der Vor- und Nachteile der Verstaatlichung und gelangte allmählich zu einer vorsichtigeren Grundhaltung, aus der sich ein neuer Ansatz entwickelte: Monopolisierungstendenzen in einem Industriezweig sollten nunmehr durch »selektive« Verstaatlichung, d. h. durch Nationalisierung einzelner ausgewählter Unternehmen (möglichst Branchenführer) gebrochen werden[13].

In ihrem Grundsatzpapier »Programme for Britain« ging die Labour Party 1972 noch einen Schritt weiter: In Zukunft sollte der Staat einen angemessenen Anteil an all jenen privaten Industrien erwerben, die von öffentlichen Subventionen und Aufträgen existentiell abhingen[14]. Neben der aufgrund der Wahlniederlage Labours von 1970 unterbliebenen Verstaatlichung der Häfen zielte diese Forderung vor allem auf die Schiffsbau- und Luftfahrt-Industrien, die nicht nur den Anschluß an die Weltmarkt-Entwicklungen verloren hatten, sondern auch durch stagnierende Produktivität, konfliktreiche Arbeitsbeziehungen und mangelndes Reorganisations-, Rationalisierungs- und Modernisierungsvermögen gekennzeichnet waren. Beide Industriebereiche wurden von der Labour-Regierung zwischen 1975 und 1977 verstaatlicht. Die Partei erhob ferner die Forderung nach einem »Element öffentlichen Eigentums« für die pharmazeutische Industrie und für das Banken- und Versicherungswesen, der sich aber die Labour-Regierung nicht verpflichtet fühlte.

Tatsächlich hatte sich die Aufmerksamkeit der Arbeiterbewegung schon seit Anfang der 70er Jahre verstärkt dem italienischen Modell einer staatlichen Unternehmensagentur zugewandt, die als »Instrument für die Integration von Industrien und Unternehmen in den öffentlichen Sektor dienen« sollte[15]. Das erklärte Ziel war die

12 Klausel 4 der »Constitution« der Partei formuliert als Ziel: »To secure for the producers by hand or brain the full fruits of their industry, and the most equitable distribution thereof that may be possible, upon the basis of the common ownership of the means of production, and the best obtainable system of popular administration and control of each industry and service.«

13 Vgl. H. E. Weiner, *British Labour and Public Ownership*, London 1960, S. 90.

14 Vgl. Labour Party, *Labour's Programme for Britain* (Labour Party), London 1972; S. 18.

15 Ebd., S. 29.

Ausweitung der öffentlichen Kontrolle auch auf die profitablen Bereiche der Wirtschaft, die in der »mixed economy« bislang stets der privaten Verfügungsgewalt vorbehalten geblieben waren. Schon bald nach der 1975 erfolgten Gründung des »National Enterprise Board« (NEB) wurde jedoch deutlich, daß die finanzielle Ausstattung der Agentur für eine solche Aufgabe unzureichend war; der NEB degenerierte immer mehr zu einer Krankenkasse für »lame ducks« (nicht profitable Unternehmen).

2. *Der Bedeutungsverlust des Verstaatlichungsansatzes im strategischen Konzept der Gewerkschaftsbewegung*

Die aufgezeigte Entwicklung von der programmatischen, primär ideologisch begründeten Forderung nach totaler Verstaatlichung der Produktionsmittel bis zur Etablierung der staatlichen Unternehmensagentur NEB verdeutlicht den Aufweichungsprozeß der Verstaatlichungsstrategie der Arbeiterbewegung. Ohne Zweifel trugen die nachstehend zusammengefaßten Aspekte dazu bei, daß die Möglichkeiten dieser Strategie heute von den Gewerkschaften anders beurteilt werden:

- Die redistributiven Effekte der Verstaatlichungsmaßnahmen blieben gering.
- Die erwartete Umstrukturierung und Verbesserung der Arbeitsbeziehungen ist nicht eingetreten, da die zentralen, privatwirtschaftlich geprägten Elemente der Arbeitsbeziehungen praktisch unverändert blieben.
- Das Konfliktpotential und die Streikanfälligkeit wurden durch die Möglichkeit der Regierung, auf das Lohnniveau im verstaatlichten Sektor Druck auszuüben, eher erhöht; die Radikalisierung der öffentlich Bediensteten war die Folge.
- Mit dem wachsenden Einsatz von Steuergeldern zur Sanierung und Subventionierung der verstaatlichten Unternehmen erweiterte sich auch die Dimension der Konflikte: Immer mehr wurde die Öffentlichkeit als Konsumenten staatlich organisierter Dienstleistungen von den Kampfaktionen (Streiks bei Post, Bahn, E- und Wasserwerken, der Müllmänner, Busfahrer, Bergleute, Lehrer und Bediensteten des Gesundheitswesens) direkt betroffen; der Eindruck überhandnehmender Gewerkschaftsmacht verfestigte sich.
- Das permanente Sicherungsnetz der Staatssubventionen für den verstaatlichten Sektor übernimmt in zunehmendem Maße eine Schutzfunktion für Ineffizienz und restriktive Arbeitspraktiken.
- Die Arbeitsplätze sind im verstaatlichten Sektor prinzipiell nicht sicherer als in der Privatwirtschaft. Der staatliche Schutz, den öffentlich Bedienstete in der Bundesrepublik genießen, ist in Großbritannien praktisch unbekannt.

Die überhöhten Erwartungen, die von seiten der Arbeiterbewegung mit der Verstaatlichungs-Strategie verbunden wurden, sind angesichts dieser Ergebnisse in den drei Jahrzehnten der Existenz eines nationalisierten Sektors einer tiefen Desillusionierung gewichen, nicht nur in ideologischer, sondern auch in materieller Hinsicht.

Der damit verbundene Bedeutungsverlust des Verstaatlichungsansatzes im Gesamtkonzept gewerkschaftlicher Strategien wurde durch die verschiedenen Modifizierungen (selektive Verstaatlichung, staatliche Unternehmensagentur) eher verstärkt. Denn gerade diese Variationen der klassischen Nationalisierungsforderung der Gewerkschaften können nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich nicht auf die unprofitablen Bereiche der Wirtschaft beschränken. Solange aber selbst Labour-Regierungen nicht bereit waren, die Funktion der Protektion des Privateigentums an den Produktionsmitteln dort in Frage zu stellen, wo überhöhte Profite auf Kosten der Volkswirtschaft die Regel waren (z. B. Pharmaindustrie: überhöhte Preise für Arzneimittel, damit

Belastung des nationalen Gesundheitsdienstes; z. B. Banken und Versicherungen: überhöhte Gewinne durch Kapitalexport), solange die finanzielle Ausstattung der staatlichen Unternehmensagentur unzureichend blieb und solange nachfolgende Regierungen durch Reprivatisierungskampagnen und Subventionskürzungen auch die wenigen relativ profitablen Beteiligungen wieder abstoßen konnten, mußten auch diese Versuche zu einer endgültigen Diskreditierung der gesamten Verstaatlichungsstrategie führen. Im gewerkschaftlichen Strategiegefüge jedenfalls entstand so ein konzeptionelles Vakuum, das durch die (für Großbritannien relativ neuen) Ansätze der Mitbestimmung und der institutionellen Kooperation aufgefüllt werden sollte.

Wirtschaftsdemokratie und institutionelle Kooperation

1. Wirtschaftsdemokratie

Neben dem Verstaatlichungsansatz, der »public control« über die Produktionsmittel etablieren sollte, gehört die Forderung nach einer Demokratisierung des Wirtschaftslebens (»industrial democracy«) zu den ältesten programmatischen Aussagen der Gewerkschaftsbewegung. Die Bedeutung des Begriffs hat sich jedoch mehrfach gewandelt. War er schon zu Beginn dieses Jahrhunderts auf die Verwirklichung von Mitspracherechten im Rahmen der Kollektivverhandlungen eingeengt worden, so ist mit dem heutigen Verständnis als Anerkennung ». . . des Rechts der Arbeiter auf kollektive Repräsentation in einem sich ständig erweiternden Feld industrieller und wirtschaftlicher Angelegenheiten, die auf ihr Arbeitsleben einwirken«[16] wieder eine Tendenz zur Begriffserweiterung erkennbar.

Im Rahmen dieses Verständnisses lassen sich heute in Großbritannien mehrere Formen »kollektiver Repräsentation« unterscheiden:

- »Gemeinsame Beratungen« (Joint Consultation) zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestehen heute häufig neben den Kollektivverhandlungsmechanismen. Es wird jedoch immer deutlicher, daß sich diese »Beratungen über Fragen von gemeinsamem Interesse« ohne Entscheidungsbefugnisse von den Kollektivverhandlungen, in denen Fragen mit konträrer Interessenlage (z. B. Löhne) verhandelt werden, weder institutionell noch personell trennen lassen, so daß sie als eigenständige Institution immer mehr an Bedeutung verlieren.
- »Arbeiter-Kontrolle« (Workers' Control): Der syndikalistische Flügel der Arbeiterbewegung stand der Verstaatlichungsstrategie der Gewerkschaften von Anfang an ablehnend gegenüber. Statt dessen forderte er – als Alternative zu Systemkonformismus und Integrationsbereitschaft, die nach dieser Auffassung zumindest seit dem Generalstreik die Politik der Gewerkschaften kennzeichneten – die Abschaffung der Politik der angeblichen Interessenidentität zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und die Errichtung der Arbeiterkontrolle über die Produktionsprozesse.
- Arbeiterdirektoren in der Stahlindustrie: Seit 1968 gilt im verstaatlichten Teil der Stahlindustrie die Regelung, Arbeitnehmer-Repräsentanten als »Arbeiterdirektoren« in die Vorstandsgremien zu entsenden. Diese Regelung hat sich als unbefriedigend erwiesen. Nicht nur sind die Arbeiterdirektoren durch ihre Stellung zwischen Gewerkschaftsmaschinerie und den Erfordernissen des Schrumpfungsprozesses der Branche (Abbau von rund 80 000 Arbeitsplätzen in der British Steel Corporation)

16 John Elliot, *Conflict or Cooperation? The Growth of Industrial Democracy*, London 1978, S. 3.

überfordert, sondern ihre Auswahl und ihre Funktionen schaffen auch Mißtrauen an der Basis, die in ihnen den Grundgedanken der Repräsentation echter Arbeitnehmerinteressen pervertiert sieht.

Aber auch in den Augen der Gewerkschaften führt der den Arbeiterdirektoren anhaftende Mangel an Repräsentativität und Kontakt zur Gewerkschaft zur Verwässerung des wirtschaftsdemokratischen Prinzips. Die relativ geringe Bedeutung der Arbeiterdirektoren für die wirtschaftsdemokratische Strategie der Trade Unions ist vor allem der Tatsache zuzuschreiben, daß dieser Ansatz nicht dem traditionellen Strategiekatalog der Bewegung entsprungen war, sondern in den Vorstandsgremien der Stahlindustrie entwickelt wurde. Und schließlich sehen die Gewerkschaften in den Arbeiterdirektoren auch ihr oberstes Prinzip, den Alleinvertretungsanspruch der Arbeitnehmerinteressen, gefährdet.

Von den genannten drei Grundformen »kollektiver Repräsentation« sind also weder die »Gemeinsamen Beratungen« noch die Arbeiterdirektoren als echte Partizipationsinstrumente zu verstehen, während die Experimente mit »Arbeiterkontrolle« und Genossenschaften – von wenigen Ausnahmen abgesehen – in aller Regel kurzlebige, verzweifelte Rettungsversuche für bedrohte Arbeitsplätze darstellten. Angesichts der oftmals heftigen Arbeitskämpfe und spektakulären Siege (man denke hier nur an die Bergarbeiterstreiks von 1972 und 1974), die ein hohes Machtpotential der Gewerkschaften vermuten ließen, muß deshalb verwundern, daß die britische Gewerkschaftsbewegung kaum jemals einen ernsthaften Versuch unternahm, sich die Kontrolle über oder auch nur die Beteiligung an den Entscheidungen der Unternehmen zu sichern.

In der Tat hatten die Gewerkschaften bis Mitte der 60er Jahre jede Beteiligung von Arbeitnehmer-Vertretern an den Leitungsgremien der Unternehmen nach den kontinentalen Mitbestimmungsmodellen kategorisch als unvereinbar mit den gewerkschaftlichen Funktionen und Zielsetzungen abgelehnt. Diese Haltung war geprägt von der Auffassung, daß in einer solchen Repräsentationsstruktur die Übernahme direkter Verantwortung für die Unternehmensentscheidungen durch die Gewerkschaften unvermeidbar wäre und daß die Unabhängigkeit der Arbeitnehmerseite bei der Vertretung ihrer kollektiven Interessen gegenüber den Prärogativen des Management gefährdet würde; ein Aspekt, dem die britischen Gewerkschaften traditionell zentrale Bedeutung beimessen.

Eine graduelle Kurskorrektur in der Mitbestimmungsfrage wurde erst eingeleitet, als sich die Mitgliedschaft Großbritanniens in den Europäischen Gemeinschaften abzuzeichnen begann. Dabei ergaben sich jedoch vor allem zwei grundsätzliche Probleme:

a) In britischen Unternehmen vereinigt gewöhnlich ein »Board« die Funktionen von Aufsichtsrat und Vorstand. Mitbestimmung hieße also entweder die Entsendung von Arbeitnehmer-Vertretern in diesen Board, der damit beträchtlich vergrößert werden müßte und damit vermutlich schwerfälliger würde, oder aber die Einführung einer – der britischen Rechtslage im allgemeinen fremden – »dualen« Unternehmensstruktur nach deutschem Vorbild und die Entsendung von Arbeitnehmer-Vertretern in das übergeordnete Aufsichtsorgan (»Supervisory Board«).

b) Der Grundsatz gewerkschaftlicher Politik: Alleinvertretung der Arbeitnehmer-Interessen durch die Gewerkschaftsorganisation ist nach Auffassung der britischen Trade Unions unvereinbar mit der Einführung von Betriebsräten nach deutschem Vorbild. Eine solche Maßnahme würde nach ihrer Auffassung zur gegenseitigen

Behinderung der zumindest theoretisch nichtgewerkschaftlichen Betriebsräte und der etablierten Gewerkschaftsorgane führen. Die Repräsentation der Arbeitnehmer in mitbestimmten Unternehmen darf also nur über die Gewerkschaften erfolgen.

Ein von der Labour-Regierung eingesetzter Ausschuß (»Bullock-Committee«) trug diesen Bedenken der Gewerkschaften weitgehend Rechnung und empfahl die Einführung der paritätischen Repräsentation von Arbeitnehmern und Arbeitgebern unter gleichzeitiger Beteiligung einer kooptierten, aber zahlenmäßig kleineren Gruppe als Repräsentanten des »öffentlichen Interesses« im »Board« von Unternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten[17].

Im Verlauf des nach der Veröffentlichung dieser Empfehlung aufkommenden Mitbestimmungsstreits in der britischen Gewerkschaftsbewegung wurde deutlich, daß das Konzept einer Arbeitnehmer-Repräsentation in den Leitungsorganen der Unternehmen noch immer heftig umstritten war. In der Tat griff man wiederholt auf die strategische Variante einer Ausweitung der Wirtschaftsdemokratie über die Kollektivverhandlungen zurück, die die Einführung eines Mitbestimmungsgesetzes einschließlich der Änderung der Unternehmensstrukturen und der Etablierung von Betriebsräten erübrigt hätte. Mit der Veröffentlichung eines Weißbuches ging die Labour-Regierung aber im Mai 1977 weit hinter die Empfehlungen des Bullock-Reports zurück und empfahl die Einführung einer dualen Unternehmensstruktur aus Aufsichtsrat und Vorstand und eine Ein-Drittel-Repräsentation der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern[18].

Das plötzliche Verstummen der Mitbestimmungsdiskussion fiel zusammen mit dem Wahlsieg der konservativen Partei (Mai 1979) und mit der Pensionierung des Hauptverfechters der Mitbestimmungsstrategie, des Generalsekretärs der einflußreichen Transportarbeitergewerkschaft, Jack Jones. Der Vorgang macht deutlich, wie gering der Rückhalt des Mitbestimmungsansatzes in der Gewerkschaftsbewegung war. Dies und die Tatsache, daß die Konservativen ihre ablehnende Haltung gegenüber der Mitbestimmung nie verhehlt hatten, macht die Wiederbelebung des Ansatzes auf längere Zeit unwahrscheinlich.

Die andersartige Unternehmensstruktur wie auch der absolute Alleinvertretungsanspruch der Gewerkschaften kennzeichnen jedoch die politische Brisanz dieser Frage: Eine paritätische Repräsentation der Arbeitnehmer in einem sowohl für die längerfristige Unternehmenspolitik wie auch für Alltagsentscheidungen zuständigen »Board« erfordert – mehr noch als in einem mitbestimmten, sporadisch zusammentretenden Aufsichtsrat – ein höheres Maß an Kooperations- und Kompromißbereitschaft, als die britischen Gewerkschaften bereit wären zu übernehmen. Denn angesichts der enormen Dimension der in der ökonomischen Krisensituation zu treffenden – und von den Gewerkschaften in einer Mitbestimmungssituation mitzutragenden und mitzuverantwortenden – Entscheidungen erkennen sie die Gefahr, daß in den Entscheidungsprozessen die sozialen Konsequenzen gegenüber betriebswirtschaftlichen wie gesamtökonomischen Rentabilitäts- und Rationalitätserwägungen vernachlässigt würden.

17 Vgl. Committee of Inquiry on Industrial Democracy (»Bullock-Committee«), *Report*, Cmnd. 6706, HMSO, London, Jan. 1977.

18 Vgl. Her Majesty's Government, *Industrial Democracy*, Cmnd. 7231, HMSO, London 1978.

2. Institutionelle Kooperation

Hatte die Zusammenarbeit der Gewerkschaften mit Staat und Wirtschaft schon während des Ersten Weltkriegs an Bedeutung gewonnen und ihren Ausdruck in einer stetig wachsenden Zahl von staatlichen und halbstaatlichen Gremien mit gewerkschaftlicher Beteiligung gefunden, so steht der TUC seit 1945 im Zentrum der ökonomischen und politischen Entscheidungsprozesse neben Regierung und Wirtschaft.

Waren jedoch die Konsultationen des TUC durch die Regierung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges primär »ad hoc«-Aktionen, die von der je ökonomischen und politischen Situation (oder auch von den militärischen Produktionserfordernissen) diktiert worden waren, so änderte sich dies unter der Koalitionsregierung während des letzten Weltkriegs. 1939 saßen Gewerkschaftsvertreter nur in 12 von der Regierung eingesetzten Gremien; 1949 waren sie bereits in über 60 Regierungskomitees und anderen staatlichen Gremien repräsentiert. Heute sind Gewerkschafter praktisch an allen nationalen, regionalen und lokalen Gremien beteiligt, die sich mit wirtschaftlichen, sozialen oder arbeitsrechtlichen Fragen befassen.

Der TUC sieht in dieser Entwicklung eine Ausweitung der Wirtschaftsdemokratie im weitesten Sinne, denn bislang beschränkte sich diese Mitwirkung der Gewerkschaften auf Gebiete, die sie oder ihre Mitglieder unmittelbar betrafen. Die neuerdings feststellbare Tendenz zur Ausweitung der gewerkschaftlichen Einflußnahme auf sie nur noch mittelbar betreffende Planungs- und Entscheidungskompetenzen – in der Finanzpolitik ebenso wie in der Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik – und die Problematik der fehlenden öffentlichen oder parlamentarischen Kontrolle dieser Gremien wird, so scheint es, angesichts der sich in der gewerkschaftlichen Beteiligung an diesen Komitees bietenden Möglichkeit zur quasi-institutionellen Absicherung der gewerkschaftlichen Kooperationsbereitschaft in Kauf genommen.

Aus dem historisch gewachsenen Selbstverständnis der britischen Gewerkschaften als einer gesamtgesellschaftlich relevanten Interessengruppierung war es durchaus konsequent, eine Beteiligung an und Mitverantwortung für unternehmensinterne Entscheidungsprozesse als unvereinbar mit den Zielen einer echten Repräsentation der Arbeitnehmer-Interessen abzulehnen, aber gleichzeitig über institutionell verankerte Kooperationsmechanismen auf den verschiedenen Ebenen Ansprüche auf Mitwirkung bei der sozialpolitischen und ökonomischen Rahmengestaltung zu erheben.

Am nachfolgend dargestellten Beispiel des »Sozialpakts« zwischen Labour und Gewerkschaften wird aber auch deutlich, daß Veränderungen des Verhältnisses der je gruppenspezifischen Durchsetzungskräfte die mit dieser Strategie ursprünglich verbundenen Intentionen pervertieren können.

Sozialpakt und Lohnpolitik

Schon vor den Wahlen von 1964 war es der Labour Party gelungen, die Gewerkschaften zur Akzeptierung eines lohnpolitischen Programms zu bewegen. Sie festigte so ihr Image als nationale Partei, deren enge Verbindung zur Gewerkschaftsbewegung soziale Befriedung und ungestörtes Wirtschaftswachstum ermöglichen sollte. Während jedoch dieser Kredit bis zu den Wahlen von 1970, insbesondere nach dem Scheitern des Versuchs der Regierung Wilson, die Arbeitsbeziehungen zu reformieren, völlig verspielt worden war, führten die radikalen Reformmaßnahmen der konservativen Regierung Heath zu massiven Konfrontationen zwischen Regierung und Gewerkschaften (Poststreik; Bergarbeiterstreiks; Drei-Tage-Woche etc.), die andererseits

aber wieder zur Überwindung der Spannungen zwischen Labour Party und Gewerkschaften und zur Entwicklung einer neuen, gemeinsamen Politik beitrugen.

Im Gegensatz zu früheren, stets nur verbalen Bekenntnissen zu politischer Gemeinsamkeit erhielt dieser neue Ansatz mit der Errichtung eines »Verbindungs-Komitees« (TUC-Labour Party Liaison Committee) eine institutionelle Basis. In diesem Gremium wurden seit 1972 in einer Reihe von Grundsatzprogrammen die Inhalte des sogenannten »Social Contract« (Sozialpakt) zwischen dem politischen und dem gewerkschaftlichen Flügel der Arbeiterbewegung entwickelt. Danach sollte der Sozialpakt vor allem folgende sechs Bereiche umfassen: Arbeitsbeziehungen; Lohnpolitik; Wirtschaftspolitik; Industriepolitik; Wirtschaftsdemokratie und Umverteilung von Einkommen und Vermögen[19].

Unterstützt von den Gewerkschaften auf der Basis dieses anspruchsvollen Programms konnte die Labour Party die Wahlen von 1974 knapp für sich entscheiden. Während jedoch die hauptsächlichen Forderungen des TUC auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen durch verschiedene Gesetzesmaßnahmen der Labour-Regierung nach 1974 weitgehend erfüllt wurden (vor allem die Außerkraftsetzung des »Industrial Relations Act« von 1971; vgl. den folgenden Abschnitt dieses Beitrags), zeigte sich bald, daß der Einfluß der Gewerkschaften auf die Regierung in bezug auf die konkrete Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik, der Industriepolitik, der Wirtschaftsdemokratie und der Vermögensverteilung weit hinter den im Sozialpakt entworfenen Vorstellungen zurückblieb.

In der Wirtschaftspolitik stießen die Forderungen des TUC nach selektiven Importkontrollen und Schutzzöllen, nach Abbau der Arbeitslosigkeit und nach Ausweitung der Staatsausgaben auf die durch die internationalen Verpflichtungen Großbritanniens (EG, GATT, Auflagen des IMF anläßlich der internationalen Stützungskredite von 1975) gezogenen Grenzen. Planungsabkommen mit einzelnen Konzernen, die Errichtung der staatlichen Unternehmensagentur NEB sowie Verstaatlichungsmaßnahmen, die der TUC auch im Rahmen der Industriepolitik gefordert hatte, blieben aufgrund der halbherzigen Unterstützung durch die Regierung ebenso erfolglos wie die Ansätze zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen.

War nämlich nach gewerkschaftlicher Auffassung im Terminus »Social Contract« die Relevanz sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit als Element eines breit angelegten Programms impliziert, so zeigt die Bestandsaufnahme des Sozialpaktes auch hier wenig Fortschritt: Die Labour-Regierung reformierte weder das System der zahlreichen, hauptsächlich die hohen Einkommen begünstigenden Steuerfreibeträge, noch wurde eine Vermögenssteuer eingeführt oder Barrieren gegen die massive Steuerflucht errichtet. Lediglich eine Untersuchungskommission zur Einkommens- und Vermögensverteilung wurde eingesetzt, die zwar eine Reihe von Situationsbeschreibungen erstellte, aber von den Konservativen nach ihrem Regierungsantritt 1979 mit bemerkenswerter Eile wieder aufgelöst wurde, noch bevor sie nennenswerte Reformvorschläge unterbreiten konnte. So ist also nach wie vor der Grad der Ungleichheit

19 Für eine ausführlichere Darstellung des »Social Contract« vgl. Karlheinz Dürr, *»Konflikt und Kooperation. Die Situation der Arbeitsbevölkerung, das System der Arbeitsbeziehungen und die Strategien der Gewerkschaftsbewegung in Großbritannien in den 1970er Jahren«*, Frankfurt/M. 1981, S. 297 ff.

der Vermögensverteilung in Großbritannien ausgeprägter als in vergleichbaren Industrieländern[20].

Die sich unter den Labour-Regierungen Wilson und Callaghan immer weiter vertiefende Kluft zwischen Anspruch und Verwirklichung des Sozialpakt-Programms führte schließlich zur Gleichsetzung des Paktes mit einer Form von Lohnpolitik. Mit anderen Worten: Der Schwerpunkt des Sozialpaktes verlagerte sich von den in den ersten Grundsatzpapieren entworfenen umfassenden sozialen und ökonomischen Zielsetzungen angesichts ihrer mangelnden Durchsetzbarkeit (bzw. der mangelnden Bereitschaft der Entscheidungsträger zu ihrer Durchsetzung) immer stärker auf die Überwindung der ökonomischen Krise durch die Verpflichtung der Gewerkschaften zur Selbstbeschränkung bei den Lohnverhandlungen.

In der Tat bewirkten die Empfehlungen, die der TUC den gewerkschaftlichen Unterhändlern für die nationalen und lokalen Verhandlungen gab, beträchtliche Reallohneinbußen (besonders 1975–1976) und die Reduzierung der Lohnunterschiede zwischen qualifizierter und weniger qualifizierter Arbeit. Die Aufkündigung der Lohnpolitik im Juli 1977 durch den TUC erfolgte deshalb vor allem vor dem Hintergrund der angesichts der zunehmenden Erosion von Lebensstandard und Lohnunterschieden wachsenden Unruhe und Konfliktbereitschaft an der Basis.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, daß die Durchführung der im Rahmen des Sozialpakts vereinbarten Prioritätenliste sozialer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen in der Tat nur in wenigen Teilbereichen gelungen ist. Deshalb »... ist in den Augen der Gewerkschaftsmitglieder der Sozialvertrag als ein Abkommen über ökonomische und soziale Prioritäten in nichts anderes als ein Werkzeug zur Exekution einer Politik der Einkommensbeschränkungen verwandelt worden«[21]. Der Labour-Regierung wurde vorgeworfen, durch ihre Lohnpolitik die Gewerkschaften zur »einseitigen Entwaffnung« aufzufordern[22].

Möglicherweise haben sich jedoch auch die Gewerkschaften selbst angesichts der kurzlebigen ökonomischen Besserung des Jahres 1976 hinsichtlich des Beitrags, den eine radikale, restriktive Lohnpolitik zu einer wirtschaftlichen Tendenzwende zu leisten vermag, täuschen lassen. Indem die Zielsetzungen des Sozialpakts im Verlauf seines Bestehens immer kürzer gefaßt und immer stärker der unmittelbaren wirtschaftlichen Situation des Landes zugeordnet wurden, trat seine ursprüngliche Konzipierung als langfristige gewerkschaftliche Strategie, als Versuch, eine Reorganisation von Wirtschaft und Gesellschaft zumindest in Teilbereichen in Angriff zu nehmen, gegenüber kurzfristigen Krisenbewältigungsversuchen (wie z. B. Lohnpolitik) in den Hintergrund. In seinem Scheitern zeigt sich die Weigerung der Lohnabhängigen, durch Lohnbeschränkungen, Arbeitslosigkeit und zunehmende Verelendung die Hauptlast der mit der Bekämpfung der ökonomischen Krise verbundenen Kosten zu tragen.

20 Während 1970 die reichsten 1 % der britischen Bvöllkerung einen Anteil von 30 % am Volksvermögen hatten, betrug dieser Anteil in der Bundesrepublik 19 %, in Frankreich 12,5 % (Quelle: Alan Harrison, *The Distribution of Wealth in Ten Contries* (Background Paper to Report No. 7, Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth, HMSO, London 1979.

21 National Union of Public Employees (NUPE), *Economic Review 1977*, London, Mai 1977; S. 9 (zit. in: »Die Krise der Labour Party«, in: *Beiträge zum Wissenschaftlichen Sozialismus*, 4/1977, S. 89).

22 Labour Party Research Department, *Note to the Chancellor: A Policy for Incomes* (Labour Party; parteiintern, unveröffentlicht), Juni 1975, S. 5.

Der Kampf gegen die staatliche Ordnungspolitik in den Arbeitsbeziehungen

Arbeitskonflikte, Basismilitanz und unkontrollierte bzw. unkontrollierbare Lohnentwicklungen aufgrund außerordentlich komplexer Verhandlungsstrukturen werden in Großbritannien seit vielen Jahren als wichtige Kausalfaktoren der ökonomischen Dauerkrise bezeichnet; die Reform des gesamten »Industrial Relations System« und insbesondere der Kollektivverhandlungen und die Einschränkung der gewerkschaftlichen Freiheiten haben deshalb in der britischen Politik eine ganz zentrale Bedeutung[23].

1. Probleme des Systems der Kollektivverhandlungen

Das Ziel gewerkschaftlicher Politik, die Ersetzung individuellen durch kollektives Handeln, findet in den Tarifverhandlungen seinen deutlichsten Ausdruck. In Großbritannien, wo weder die beiden Weltkriege noch die Weltwirtschaftskrise Zäsuren in den historisch gewachsenen Strukturen bewirkten, entstand im System der Arbeitsbeziehungen im Laufe eines Jahrhunderts eine – aus der bundesdeutschen Perspektive verwirrende – Vielfalt von Regeln, Prozeduren und Institutionen. So unterscheidet sich nicht nur das die offiziellen Institutionen und Regeln umfassende »formale System« deutlich vom tatsächlichen Verhalten der Beteiligten (dem »informalen System«), sondern die Verhandlungen können sowohl auf nationaler bzw. industrieweiter Ebene zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (»zentralisierte Verhandlungen«) wie auch auf lokaler Ebene bzw. im Betrieb zwischen Management und Shop Stewards (gewerkschaftliche Vertrauensleute) stattfinden (»dezentralisierte Verhandlungen«). In rechtlicher Hinsicht muß schließlich zwischen »freiwilligen« und gesetzlich geregelten Verhandlungen unterschieden werden. Die überwiegende Mehrheit der Verhandlungen findet auf freiwilliger Basis statt; im Bereich einiger verstaatlichter Industrien und vor allem in den sogen. Niedriglohn-Industrien, in denen für freiwillige Verhandlungen keine ausreichende organisatorische Grundlage besteht, kann der Arbeitsminister jedoch paritätisch besetzte »Lohnräte« einsetzen.

Mit Ausnahme dieser Lohnräte gelten weder für die lokalen bzw. betrieblichen noch für die industrieweiten oder nationalen Verhandlungen allgemein verbindliche Regelungen, so daß der Wildwuchs an Prozeduren, Inhalten und Terminen kaum zu überblicken ist. Auch sind kollektive Vereinbarungen im allgemeinen auf keiner der genannten Ebenen rechtsverbindliche Verträge im Sinne beispielsweise der bundesdeutschen Tarifabschlüsse, sondern sogenannte »gentlemen's agreements«, aus denen keine Rechtsansprüche abgeleitet werden können.

Aus dieser – durch die hier angeführten grundsätzlichen Differenzierungen in seinen vielfältigen Verästelungen noch immer nicht hinreichend beschriebenen – Komplexität des Tarifverhandlungssystems ergibt sich eine Reihe von Problemen:

– Allein für die manuellen Arbeiter bestanden nach Erhebungen der zur Untersuchung der Gewerkschaftsstrukturen eingesetzten »Donovan-Kommission« schon 1968 über 500 verschiedene industrieweite Verhandlungs-Arrangements. Selbst die »formalen« Verhandlungen haben also einen weitgehend fragmentarischen Charakter; ein Aspekt, der durch die unterschiedlichen Organisationsformen der Verhandlungspartner (branchendeckungsgleiche Verbände der Arbeitgeber, branchenübergreifende Mitgliedschaft der Gewerkschaften) noch verstärkt wird.

23 Ausführlicher zum System und zur Problematik der britischen Arbeitsbeziehungen vgl. Dürr aaO, (FN. 19), S. 104 ff.

- In inhaltlicher Hinsicht sind die formalen Lohnabkommen zu ungenau, unvollständig und zu weit gefaßt, um als richtungsweisende Rahmenverträge für die lokalen Verhandlungen zu dienen. Obwohl sich in den letzten Jahren zeitliche Fixierungen der Abkommen durchsetzten, sind die Arbeitsbedingungen mancherorts noch immer Gegenstand fast permanenter Verhandlungen.
- Langfristig verschiebt sich der Schwerpunkt der Lohnverhandlungen immer mehr auf die lokale Ebene: In den meisten Industrien hat der Anteil der national/industrieweit ausgehandelten Lohnraten am effektiven Standard-Wochenlohn gegenüber den lokal abgehandelten »substantiellen Vereinbarungen« (Überstunden, Wochenend- und Schichtzulagen, Stücklohnraten, Sozialleistungen etc.) deutlich abgenommen[24].
- Gerade diese Tendenz zur Dezentralisierung erhöht die Risiken und die Komplexität der Lohnverhandlungen beträchtlich: Mit der fehlenden Pufferwirkung der Gewerkschaftsbürokratie haben gerade in den 70er Jahren Spontaneität und Militanz betrieblicher Aktionen zur Durchsetzung von Forderungen beträchtlich zugenommen. Kompliziert werden die Verhandlungen aber auch durch die »Multi-Union-Struktur« in vielen Industrien und Betrieben[25].
- Die Stellung der gewerkschaftlichen Vertrauensleute (Shop Stewards) als Repräsentanten der unmittelbaren Mitgliederinteressen wurde mit der zunehmenden Bedeutung der lokalen Verhandlungen gestärkt – sowohl gegenüber dem Management, auf dessen Produktions- und Personalentscheidungen die Shop Stewards einen wachsenden Einfluß gewinnen, als auch gegenüber der Gewerkschaftsbürokratie selbst, deren häufig systemkonforme wirtschaftspolitische Argumentationsweise oftmals auf den Widerstand der sich von Arbeitslosigkeit und Verelendung bedroht fühlenden Basisgruppen stößt.

Die Liste der Problembereiche des Kollektivverhandlungssystems ließe sich fortsetzen. Die Ausführungen sollten jedoch genügen, um zu verdeutlichen, daß die mangelnde Koordination der Verhandlungen auf den verschiedenen Ebenen zu einer faktisch unüberschaubaren Komplexität und Fragmentiertheit von Prozeduren, Inhalten und Terminen geführt hat, die einen Trend zu inflationären Lohnabschlüssen über lange Perioden zweifellos begünstigte. Vor diesem Hintergrund haben fast alle Regierungen der letzten zwei Jahrzehnte Maßnahmen zu einer mehr oder weniger umfassenden Reform der Arbeitsbeziehungen einzuleiten versucht.

2. Reform der »Industrial Relations« als staatliche Ordnungspolitik

Zwei Reformansätze lassen sich unterscheiden: Der »konservative« Ansatz sieht die Probleme der Industrial Relations als Ergebnis und Wiederspiegelung der stark anwachsenden und nun übermäßigen Macht der organisierten Arbeit in einer der Vollbeschäftigung (sic!) und sozialen Sicherheit verpflichteten Gesellschaft. Lösungsmöglichkeiten erkennt man allein in gesetzgeberischen Maßnahmen, die allerdings primär auf die Beseitigung bzw. Beschränkung der negativen Aspekte der gewerkschaftlichen Aktivitäten gerichtet sind.

24 Vgl. W. Brown/M. Terry, »The Changing Nature of National Wage Agreements« in: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 25, No. 2, 1978, S. 122.

25 Ein extremes Beispiel für eine »Multi-Union«-Struktur bietet der Automobilkonzern Ford (U.K.): Dort muß das Management mit insgesamt über 20 Gewerkschaften verhandeln, die z. T. starke strukturelle, organisatorische und ideologische Unterschiede aufweisen.

Der sogenannte »liberal-pluralistische« Ansatz hingegen geht von den dem System immanenten Widersprüchen und Unzulänglichkeiten aus. Reformvorschläge müßten daher auf eine institutionelle Rekonstruktion zielen und sollten von den Sozialpartnern selbst durchgeführt werden, wobei sich – der britischen Tradition entsprechend – die Rolle des Gesetzgebers auf die Ausarbeitung einer Rahmenordnung beschränken sollte.

Dem Grundsatz einer weitgehenden staatlichen Enthaltsamkeit in den Arbeitsbeziehungen fühlte sich die Labour-Regierung Wilson schon Mitte der 60er Jahre nicht mehr verpflichtet. Mit dem Weißbuch »In Place of Strife« suchte sie 1968 eine Reform der Kollektivverhandlungsprozesse einzuleiten. Die Vorschläge umfaßten u. a. die Registrierung von Kollektivvereinbarungen, Abkühlungspausen bei Arbeitskonflikten, Aufhebung der Straffreiheit der Gewerkschaften bei illegalen Streiks der Basis sowie die Ermächtigung der Regierung, bei nationalen Streiks in Versorgungsbetrieben Urabstimmungen durchzuführen.

Zwar enthielt das Weißbuch auch eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung der Position der Gewerkschaften, wie z. B. das Recht der Gewerkschaften auf Anerkennung durch den Arbeitgeber, den Schutz der Arbeitnehmer vor ungerechtfertigten Entlassungen und die Regelung des Zugangs zu Informationen über Geschäftsführung und -verlauf, doch waren es vor allem die »Strafklauseln« des Papiers, in dem die Gewerkschaften die Etablierung des Staates als Quelle der Autorität in den Arbeitsbeziehungen und ihre Verpflichtung als Disziplinierungsmaschinerie gegenüber der eigenen Basis sahen. Der geschlossene Widerstand des TUC und der den Gewerkschaften nahestehenden Teile der Labour-Unterhausfraktion führte schließlich zu einer Niederlage der Regierung.

Die nachfolgende konservative Regierung Heath ging dennoch einige Schritte weiter. Hatte sich die konservative Partei schon seit den 50er Jahren zu einer grundlegenden Reform der »Industrial Relations« durch umfassende gesetzliche Maßnahmen bekannt, so wurde im Wahlprogramm von 1970 diesem Ansatz angesichts des seit langem manifesten Versagens der traditionellen wirtschaftspolitischen Instrumentarien eine zentrale Stellung eingeräumt: Die Krise der britischen Volkswirtschaft, deren Ursachen die Regierung nunmehr primär auf der Seite des Faktors Arbeit, nämlich in stagnierendem Produktivitätszuwachs, inflationären Lohnforderungen, restriktiven Arbeitspraktiken und konfliktorientierten Arbeitsbeziehungen erkennen wollte, sollte nun mit Hilfe einer umfassenden, staatlich angeleiteten Reorganisation des gesamten Systems der Arbeitsbeziehungen in der Form eines Gesetzes (»Industrial Relations Act«) bekämpft werden.

Wichtigste – und umstrittenste – Bestimmung des Gesetzes war die Einführung einer Registrierpflicht für Gewerkschaften und Arbeitgeber-Verbände, wobei ein staatlicher Registrar die Einhaltung der Satzungen der jeweiligen Organisationen ständig überwachen sollte. Die Registrierung sollte mit beträchtlichen Vorteilen verbunden werden, sowohl in juristischer (Immunität der Gewerkschaften) wie auch in finanzieller Hinsicht (Steuerermäßigungen). Waren seit Beginn dieses Jahrhunderts britische Gewerkschaften von der zivilrechtlichen Haftung für Schäden befreit, die sich aus Arbeitskämpfen und Aktivitäten ihrer Basis ergaben, so gestand das neue Gesetz eine solche Immunität nur noch den registrierten Gewerkschaften zu, und auch diesen nur noch unter gewissen Bedingungen. Weitere Bestimmungen bezogen sich auf die Rechtsverbindlichkeit von Tarifabkommen, die Einschränkung des Streikrechts, die Etablierung einer Schlichtungsmaschinerie, die Beschränkung von

Multigewerkschafts-Situationen und neue Regelungen für die gewerkschaftliche Zwangsmitgliedschaft in den Betrieben (»Closed Shop«).

Insgesamt ist das Gesetz als ein Versuch zu sehen, nicht nur die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern durch eine Vielzahl von arbeitsrechtlichen Bestimmungen neu zu regeln, sondern auch dem Staat tiefgreifende Interventionsmöglichkeiten zu eröffnen. Das Gesetz zielte auf die staatliche Kontrolle des gewerkschaftlichen Vertretungsanspruchs, besonders aber auf die Reduktion des betrieblichen Konfliktpotentials durch Disziplinierung und Integration der militanten Basis und auf die Schaffung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten in die Kollektikverhandlungen wie auch in die innergewerkschaftlichen Strukturen.

Mit Unterstützung der Labour Party bekämpften und boykottierten die Gewerkschaften dieses Gesetz, das seine Wirkung deshalb schon nach kurzer Zeit verlor. Besonders die Bergarbeiterstreiks von 1972 und 1973/74 (während des letzten Streiks mußte die Regierung die Drei-Tage-Woche für die gesamte Wirtschaft ausrufen) machten deutlich, daß die Versuche der Konservativen, die Inflation durch eine rigorose Lohnpolitik bremsen und zugleich das Konfliktpotential der Gewerkschaften durch scharfe Verrechtlichungsmaßnahmen reduzieren zu wollen, gescheitert waren.

Die Konfrontation zwischen Gewerkschaftsbewegung und Tory-Regierung hatte zum Abbau der Spannungen zwischen Gewerkschaften und der oppositionellen Labour Party beigetragen, die in der Folge des mißglückten Reformansatzes der Labour-Regierung Wilson von 1968 entstanden waren. Die Besinnung auf die Gemeinsamkeiten im politischen und gewerkschaftlichen Flügel der Arbeiterbewegung, die im »Sozialpakt« zum Ausdruck kam, führte insbesondere in der Frage der Reform der Arbeitsbeziehungen zu einem neuen Ansatz. Hatte die Labour Party schon in den 60er Jahren erkannt, daß die Reform des chaotischen Systems der Industrial Relations unumgänglich war, so schienen sich nun auch die führenden Gewerkschafter dieser Einschätzung anzuschließen. So intensivierte sich die gesetzgeberische Tätigkeit nach 1974 noch weiter, nachdem sie schon seit Anfang der 60er Jahre mit mindestens 12 wichtigen Gesetzen auf diesem Gebiet stark zugenommen hatte. Der wesentliche Unterschied der ordnungspolitischen Ansätze vor und nach 1974 bestand jedoch in der Partizipation der Gewerkschaften bei der Ausarbeitung der Gesetze: Wurden die Gewerkschaften bei den Vorlagen der Labour-Regierung von 1968 und der konservativen Regierung von 1971 mit vollständig entwickelten Entwürfen konfrontiert, so waren sie seit dem Zustandekommen des Sozialpaktes wesentlich an der Vorbereitung einer Rahmengesetzgebung in den Arbeitsbeziehungen beteiligt, die die drei zentralen Bedingungen der gewerkschaftlichen Kooperation im Hinblick auf die Zielsetzungen des Sozialpakts festschreiben sollte:

- die Beseitigung des provokativen, konfrontationsorientierten »Industrial Relations Act« von 1971 und die Wiederherstellung der vor dessen Verabschiedung bestehenden Bedingungen;
- eine neue Rahmenordnung für die Kollektivverhandlungen und den Ausbau der Schutzbestimmungen für den einzelnen Arbeitnehmer;
- die Reform der Unternehmensstruktur und die Regelung der Beteiligung der Arbeitnehmer an den Entscheidungsprozessen im Unternehmen.

Die erstgenannte Forderung wurde durch das »Trade Union and Labour Relations Act« von 1974 (Ergänzung 1976) erfüllt, das die konservativen Gesetzesmaßnahmen annullierte – mit Ausnahme jener Teile, die sich auf den Schutz der Arbeitnehmer vor »ungerechtfertigter Entlassung« bezogen. Die juristische Immunität der Gewerk-

schaften vor Strafverfolgung aufgrund der durch Streikaktionen entstandenen Schäden wurde wiederhergestellt; Entlassungen von Arbeitnehmern, die sich weigerten, Gewerkschaftsmitglieder zu werden, wurden in Betrieben mit gewerkschaftlicher Zwangsmitgliedschaft wieder zulässig.

Eigentliches Kernstück der Gesetzesmaßnahmen der Labour-Regierungen der Periode 1974 bis 1979 war das »Employment Protection Act« von 1975. Es institutionalisierte eine Schlichtungsagentur (ACAS), deren Aufgaben die Untersuchung, Vermittlung und ggfls. der Schiedspruch in Konflikten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmerorganisationen und die Erstellung von Verhaltensrichtlinien umfassen. ACAS kann heute als Beispiel für einen gelungenen Reformansatz angesehen werden. Die Tätigkeit dieser Agentur muß vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des Gesetzes gesehen werden, die auf die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen allgemein, insbesondere der Kollektivverhandlungsprozeduren und der Konfliktregelungsmechanismen gerichtet sind. Das aus »Öffentlichem Interesse«, Arbeitgebern und Gewerkschaften drittelparitätisch sich zusammensetzende ACAS-Gremium kann in Lohnkonflikten das Schlichtungsverfahren regeln und Verhaltensrichtlinien auch zu Detailfragen der Arbeitsbeziehungen erstellen. Fragen des Zugangs der Arbeitnehmervertreter zu Informationen über Geschäftsführung und -verlauf oder der Freistellung der Shop Stewards für Gewerkschaftsaufgaben werden durch solche Verhaltensrichtlinien aufgegriffen. Gewerkschaften, denen ein Arbeitgeber die Anerkennung im Betrieb als Arbeitnehmervertretung verweigert, können ACAS um Untersuchung und Regelung dieses Problems angehen, wobei ACAS auch eine Abstimmung unter den Arbeitnehmern des Betriebs anordnen kann.

Das »Employment Protection Act« regelt aber auch wesentliche Fragen des individuellen Arbeitsvertrages wie z. B. die Lohngarantie bei Kurzarbeit, Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, Mutterschutz, Kündigungsschutz und Entlassungsfragen.

Die dritte gewerkschaftliche Zielsetzung im Sozialpakt, die auf die Reform der Unternehmensstrukturen und die Frage der Mitbestimmung gerichtet war, führte zur Einsetzung einer Kommission und schließlich zur Veröffentlichung eines Weißbuches durch die Regierung, das in wesentlichen Punkten deutlich hinter den Vorstellungen der Gewerkschaften zurückblieb.

Insgesamt konnten die unter dem »Sozialpakt« verabschiedeten Gesetze aus gewerkschaftlicher Sicht als »positive Reform« akzeptiert werden, da sie unter gewerkschaftlicher Beteiligung vorbereitet worden waren. Wie tiefgreifend der Wandel in den gewerkschaftlichen Grundpositionen sein mußte, um eine solche Partizipation zu ermöglichen, zeigt sich am deutlichsten in der Mitbestimmungs-Frage. Jedenfalls wird nach Ansicht breiter Teile der Arbeiterbewegung die traditionelle Prämisse der britischen Arbeitsbeziehungen, wonach die Sozialpartner ihre Angelegenheiten weitgehend selbständig in einem möglichst gesetzesfreien Raum regeln sollten und die Intervention des Staates nur erforderlich würde, wenn das Kräftegleichgewicht gefährdet erschiene, empfindlich gestört. Dem ist zwar entgegenzuhalten, daß jene Teile der Gesetze, die sich auf den individuellen Arbeitsvertrag, mithin auf den Schutz des Arbeitnehmers vor unternehmerischer Willkür beziehen, wenig mehr bewirkten als eine Angleichung der britischen Situation an kontinentale Standards; eine Anpassung, die das anachronistische Kollektivverhandlungssystem offenbar nicht aus eigenen Kräften hatte herbeiführen können.

Dennoch liegt die Vermutung nahe, daß sich die aus gewerkschaftlicher Sicht »positive« Einschätzung der Gesetzesmaßnahmen weniger auf die Verbesserung des

Arbeitsrechts denn auf die politische Dimension der Arbeitsbeziehungen bezog, d. h. auf die Absicherung des gewerkschaftlichen Mitwirkungsanspruchs bei staatlichen Ordnungsmaßnahmen in diesem Bereich. Denn die Strukturen und Prozeduren der Kollektivverhandlungen, um deren Reform es ja eigentlich gegangen war, veränderten sich kaum: Von einer Reform konnte also keine Rede sein, und brisante Themen wie Streikrecht, Streikposten und gewerkschaftliche Zwangsmitgliedschaft wurden nie Gegenstände einer Grundsatzdiskussion.

In dieser Strategie der Kooperation auf gesetzgeberischem (wie auch lohnpolitischem!) Gebiet deutet sich der Wandel der britischen Gewerkschaften zu einer Disziplinierungs- und Ordnungsmacht an – eine Funktion, die besonders auf die Reduktion des Konfliktpotentials der Basis gerichtet war und damit nach verbreiteter Auffassung *den* zentralen Beitrag zur Rekonstruktion der Wirtschaft leisten sollte. Vernachlässigt wurde dabei, daß die Verschiebung des Kräftegleichgewichts zugunsten der Gewerkschaften weit weniger deutlich ausgefallen war, als diese erwartet hatten. Schon einer der in Großbritannien relativ häufigen Machtwechsel mußte deshalb die Gefahr bergen, daß die durch die Gesetze bewirkte Teilverrechtlichung der Arbeitsbeziehungen bei antigewerkschaftlichen Tendenzen in der Exekutive und in der Rechtsprechung restriktiv auf die Handlungsfreiheit der Gewerkschaften wirken könne. Besonders das »Employment Protection Act« biete ». . . eine gebrauchsfertige Grundlage, auf der eine zukünftige konservative – oder jede andere – Regierung Restriktionen bauen könnte, um die Verschiebung der Machtbalance in den Arbeitsbeziehungen zu korrigieren«[26].

Was damals Prognose war, ist heute Wirklichkeit. Die Gewerkschaften verloren nach dem Machtwechsel von 1979 jede direkte Einflußmöglichkeit auf den Premierminister oder die Regierung. Anders als die konservative Regierung Heath, die zumindest noch Konsultationen mit den Gewerkschaften für notwendig befunden hatte, betreibt die Regierung Thatcher eine »Reform der kleinen Schritte«, bei deren Durchführung die Interessenlage der Gewerkschaften offenbar irrelevant ist.

Hinter diesem harmlos anmutenden Ansatz verbirgt sich ein fundamentaler Angriff auf nahezu alle »zentralen Bastionen« der gewerkschaftlichen Macht. Mit zwei wichtigen, 1982 verabschiedeten Gesetzen wurden Privilegien und Handlungsspielraum der Gewerkschaften beträchtlich reduziert; in einem dritten Schritt, der im Januar 1983 eingeleitet wurde, sucht die Regierung die Entpolitisierung der Gewerkschaften – und im gleichen Zug die Schwächung der Labour Party – durchzusetzen.

Im einzelnen richten sich die Gesetzesmaßnahmen von 1982 auf folgende Ziele:

- Aufhebung der Immunität der Gewerkschaften: Die Gewerkschaftszentralen sollen künftig bei Kampfmaßnahmen ihrer Basis schadenersatzpflichtig werden.
- Einengung des Begriffs des »rechtmäßigen« Streiks: Kompetenz-, Abgrenzungs- und Rekrutierungskonflikte zwischen einzelnen Gewerkschaften, die in Produktionsunterbrechungen resultieren, werden illegal; ebenso sämtliche Solidaritätsstreiks. Der Begriff der »Rechtmäßigkeit« eines Streiks wird auf Konflikte um Löhne und Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beschränkt.
- Der Arbeitgeber erhält das Recht, auch während eines Arbeitskampfes einzelne Streikführer oder militante Arbeiter zu entlassen.
- »Sekundäre Streikaktionen«, die sich gegen am Konflikt nicht unmittelbar beteiligte Lieferanten oder Kunden richten, werden illegal.

26 John Elliot in *The Financial Times*, 11. 4. 1975.

Diese Einschränkungen des Streikrechts müssen vor dem Hintergrund der Konfliktorientiertheit der britischen Arbeitsbeziehungen gesehen werden. Im internationalen Vergleich der Streikstatistiken nimmt Großbritannien seit vielen Jahren eine Spitzenstellung ein. Zwischen 1970 und 1980 gingen 567 Arbeitstage je 1000 Arbeitnehmer pro Jahr durch Streiks verloren (Bundesrepublik: 50 Arbeitstage). Dafür sind in der Hauptsache »wilde« Streiks der Basis verantwortlich zu machen: Seit 1960 waren zu keinem Zeitpunkt mehr als 7 % aller stattfindenden Streiks als »offizielle«, d. h. von der Gewerkschaftszentrale gebilligte Kampfmaßnahmen zu bezeichnen.

Neben diesen Maßnahmen zur Disziplinierung der Basis stärken die Gesetze aber auch die Rechtsstellung der Arbeitnehmer in einer »Closed Shop«-Situation. Künftig soll jeder das Recht haben, bei bestehender Vereinbarung über gewerkschaftliche Zwangsmitgliedschaft in einem Betrieb auch Gewissensgründe (bislang galten nur religiöse Gründe) für seine Weigerung zum Beitritt zu einer Gewerkschaft geltend zu machen, ohne eine Entlassung befürchten zu müssen. Darüber hinaus muß das »Closed Shop«-Abkommen in einem Betrieb alle fünf Jahre durch mindestens 80 % der Belegschaft bestätigt werden.

Mit der Vorlage eines »Grünbuchs« (Diskussionspapier) leitete die konservative Regierung im Januar 1983 den dritten Schritt des Abbaus gewerkschaftlicher Macht ein, der an politischer Brisanz die oben erwähnten Gesetzesmaßnahmen noch übertrifft. Ging es dem Arbeitsminister Norman Tebbit zuvor noch darum, die Konfliktneigung zu reduzieren, so richtet sich das Grünbuch mit dem Titel »Demokratie in Gewerkschaften« auf drei Ziele:

- Die Gewerkschaften sollen gesetzlich verpflichtet werden, vor allen Kampfmaßnahmen geheime Urabstimmungen durchzuführen. Solche Abstimmungen sind gegenwärtig noch immer die Ausnahme; ihre Einführung hätte vermutlich einen beträchtlichen Machtverlust gewerkschaftlicher Basisgruppen und radikaler Gewerkschaftsführer zur Folge.
- Ferner sollen geheime Wahlen von Gewerkschaftsführern, Funktionären und Gremien eingeführt werden. Nur in wenigen Gewerkschaften müssen sich die hauptberuflichen Funktionäre regelmäßigen Wahlen stellen; in ihrer Mehrzahl werden sie ernannt.
- Die »politische Abgabe« der Gewerkschaftsmitglieder an die Labour Party soll erschwert werden.

Was bedeuten nun diese Zielsetzungen im einzelnen?

Die in vielen Gewerkschaften vorherrschenden antiquierten Entscheidungsabläufe und oligarchischen Führungsstrukturen lassen in der Tat eine Demokratisierung dringlich geboten erscheinen. Die Passivität der Masse der Mitglieder läßt es zu, daß aktivistische Minoritäten und militante Basisgruppierungen für eine übersteigerte Kampfbereitschaft sorgen, so daß allzu oft Schlichtungsversuche auch dort unterbleiben, wo nach allem Ermessen ein Konflikt hätte verhindert werden können. Unter diesem Gesichtspunkt spricht sicherlich alles für den Versuch, durch breitere Partizipationswege das Gewicht der gemäßigten Mehrheiten in die Entscheidungsstrukturen einzubringen.

Allerdings läßt der generalisierende Ansatz der Regierung außer acht, daß sehr wohl demokratische Entscheidungsprozesse an der Basis ablaufen, die über die Shop Stewards vermittelt werden und die sich primär auf betriebliche Probleme – damit aber auch auf lokale Kampfaktionen! – beziehen. Waren gerade die Shop Stewards noch in den 60er Jahren häufig die Quelle von Unruhe und Konflikten, so sind in vie-

len Trade Unions die Bemühungen um die Integration der Shop Stewards in die gewerkschaftsinternen Entscheidungsprozesse und der Einsatz von Urabstimmungen intensiviert worden, so daß heute die Interessenlagen der Betriebsgruppen sehr viel stärker als früher in die Politik der Gewerkschaftszentralen einfließen.

Ist dem Grünbuch also vorzuwerfen, daß es durch seine Forderungen zu massiv in die ohnehin im Wandel begriffenen Prozesse der gewerkschaftsinternen Willensbildung eingreift, so ist es auch von einer anderen Perspektive her bedenklich. Einige Passagen beziehen sich nämlich auf eine mögliche Übernahme »unfolgsamer« Gewerkschaften durch eine nicht näher spezifizierte »Autorität«, auf das Einfrieren der Vermögenswerte solcher Gewerkschaften sowie auf die Absetzung ihrer Führer – Maßnahmen also, die nicht nur das Prinzip der Freiwilligkeit in den britischen Arbeitsbeziehungen auf das gröbste verletzen, sondern auch ein Verständnis von Arbeitsbeziehungen offenbaren würden, das man auf totalitäre Regimes beschränkt glaubte – und all dies im Namen der Demokratisierung[27].

Der politisch brisanteste Aspekt des Vorstoßes der konservativen Regierung liegt jedoch in der beabsichtigten Erschwerung der »politischen Abgabe« an die Labour Party. Die historische Entwicklung der Labour Party, die von den Gewerkschaften zu Beginn dieses Jahrhunderts als »politischer Arm« der Gewerkschaftsbewegung gegründet worden war, spiegelt sich auch heute noch in der intensiven personellen, finanziellen und organisatorischen Verflechtung von Partei und Gewerkschaften wider. So sind über die korporative Mitgliedschaft ganzer Trade Unions in der Partei insgesamt 6,4 Millionen Gewerkschaftsmitglieder zugleich – und automatisch – Parteimitglieder, es sei denn, sie treten durch eine schriftliche Erklärung aus der Partei aus. Die von ihnen erhobene »politische Abgabe« bringt die Partei in totale finanzielle Abhängigkeit von den Gewerkschaften; ihre Beseitigung würden den Verlust von bis zu 70 % der Parteieinnahmen bedeuten. Bei den Parteitagen bringen die Gewerkschaften ihr Gewicht in der Form von »Blockstimmen« voll in die Parteibeschlüsse ein (den 6,4 Millionen Blockstimmen stehen dabei etwa 300 000 individuelle, durch Parteitagsdelegierte repräsentierte Stimmen gegenüber) und dominieren dadurch das Geschehen.

Würde nun der Plan der Regierung Wirklichkeit, statt der automatischen Parteimitgliedschaft beim Gewerkschaftsbeitritt nur noch eine explizite Parteieintrittserklärung zuzulassen, so könnte sich die ohnehin stets prekäre Finanzlage der Partei langfristig so verschlechtern, daß sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben behindert würde. Denn die Labour Party verfügt nicht über jene Spendeneinnahmen, wie sie etwa der konservativen Partei aus der Wirtschafts- und Finanzwelt regelmäßig zufließen, und eine staatliche Parteienfinanzierung ist in Großbritannien unbekannt. Andererseits ist damit zu rechnen, daß die Gewerkschaften die Partei auch bei veränderter Rechtslage unterstützen würden, wie es auch – bei vergleichbarer Situation – zwischen 1927 und 1946 der Fall war.

Die Zielrichtung der verschiedenen Maßnahmen der konservativen Regierung ist jedenfalls eindeutig: Über die Veränderung des Streikrechts würden die Gewerkschaften in ihrer Konfliktfähigkeit, über die Schwächung der Labour Party in ihrer politischen Artikulationsfähigkeit beträchtlich eingeengt. Eine solche Entpolitisierung der Trade Unions, die gleichzeitig der ohnehin durch heftige Flügelkämpfe geschwächten Oppositionspartei die finanziellen Grundlagen entzieht, macht zwar vom konservati-

27 Vgl. *The Observer*, 16. 1. 1983, S. 8.

ven Standpunkt aus Sinn, weil die Labour Party stets nur im Schulterschluß mit den Gewerkschaften Wahlen für sich entscheiden kann; die mit den Veränderungen des Streikrechts eingeleitete tendenzielle Neutralisierung der Gewerkschaften im tarifhoheitlichen Bereich ist jedoch angesichts der rapiden Verschärfung der ökonomischen und sozialen Krisenphänomene politischer Sprengstoff.

Schlußbetrachtung

Ausgangspunkt der vorstehenden Ausführungen war die Frage nach dem heutigen Stellenwert der gewerkschaftlichen Strategien. Der Wandel des Verstaatlichungsansatzes, der Versuch, auf die kontinentale Mitbestimmungslinie einzuschwenken, schließlich auch der ehrgeizige Ansatz einer Reform der Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen durch einen Sozialpakt kennzeichnen in ihrem Bedeutungsverlust bzw. in ihrem Scheitern das zentrale Dilemma, in dem sich die britische Gewerkschaftsbewegung mindestens seit dem Generalstreik von 1926 befindet und in dem sie sich – allen Vorwürfen ihrer »Machtgier« zum Trotz – von anderen Bewegungen der westlichen Industrieländer kaum unterscheidet: das Dilemma von Systemkonformität und Konfrontation, von Integration und Radikalisierung, von ökonomischen Systemzwängen und Mitgliederinteressen. Anders jedoch als die Gewerkschaften der Bundesrepublik, die nach der Zäsur des »Dritten Reiches« zu einer »kooperativen« Grundhaltung fanden (was nicht zuletzt durch das klare, übrigens auch auf britische Vorschläge zurückgehende Einheits- und Industriegewerkschafts-Prinzip ermöglicht wurde), bietet sich die Geschichte der britischen Bewegung als unstetes Manövrieren zwischen diesen Extrempositionen dar. Spezifisch britisch ist auch die Verbindung der archaischen, fragmentierten Gewerkschaftsstrukturen mit einem ebenfalls antiquierten und fragmentierten System der Arbeitsbeziehungen zu einer einzigartigen Symbiose, in der sich beide Bereiche gegenseitig verfestigen. Je mehr aber der Staat die Neustrukturierung der Arbeitsbeziehungen als Voraussetzung für die ökonomische Gesundung ansah – damit aber stets auch die Einbindung der Gewerkschaftsbewegung in eine staatlich angeleitete Kooperationsstrategie meinte –, je mehr andererseits die Gewerkschaften in solchen staatlichen Reformansätzen eine Gefährdung ihrer Handlungsspielräume erkannten, desto mehr wurden sie gezwungen, quasi ad hoc die Abwehr solcher ordnungspolitischer Ansätze und Verrechtlichungstendenzen zum zentralen Inhalt ihrer Politik zu erheben.

So ist die heutige Situation der britischen Gewerkschaftsbewegung in der Tat durch einen weitgehenden Verlust an langfristigen, über diese Abwehrstrategie hinausgehenden Konzeptionen gekennzeichnet. Zwar wird mitunter bezweifelt, daß solche Konzeptionen in der britischen Gewerkschaftsgeschichte jemals von fundamentaler Bedeutung gewesen seien, daß demzufolge die heutige Situation nichts grundsätzlich Neues biete, da das Handeln dieser Organisationen stets bloßer »bread-and-butter-unionism« gewesen sei – kurzfristiges, insgesamt eher hilfloses Reagieren auf den sozialen und ökonomischen Wandel, Verfolgen des einen Zieles der Sicherung der materiellen Bedürfnisse der Arbeitsbevölkerung.

Wer aber solchermaßen den Gewerkschaften in historischer Sicht jegliche längerfristige Perspektive abspricht, verkennt das Veränderungspotential, das ihren zentralen Forderungen nach Verstaatlichung, nach kollektiver Teilhabe und nach einer gerechteren Verteilung des volkswirtschaftlich Erarbeiteten zugrundelag. Und wer die Gewerkschaften allein für den ökonomischen Verfall des Landes verantwortlich

macht, verkennt die Bedeutung eines bis in die Gegenwart weiterwirkenden imperialistischen Selbstverständnisses und Sendungsbewußtseins der britischen Öffentlichkeit (auch gerade jener Schichten, von denen diese Schuldzuweisung kommt), das die ökonomische Leistungskraft des Landes überforderte. Schließlich ist die Wirtschaftskrise aber auch das Ergebnis einer in *allen* Bevölkerungsteilen verbreiteten Lebensanschauung, in der Effizienz und Leistung anderen Werten nachgeordnet sind.

Befinden sich also die britischen Trade Unions in einer Identitätskrise? Der enorme Mitgliederschwund von über einer Million seit 1980, das hilflos wirkende Taktieren mit nationalen Streiks und »Aktionstagen«, die Reduzierung des Konfliktpotentials auf praktisch allen Ebenen, der zunehmende Einflußverlust in der Wirtschafts- und Sozialpolitik deuten in der Tat darauf hin, daß die Bewegung einer Regierungspolitik nichts entgegenzusetzen hat, die schlicht und einfach auf der totalen Ignorierung der gewerkschaftlichen Interessenlagen basiert. Darüber hinaus stören die massiven Interventionsversuche der Regierung in den Arbeitsbeziehungen das Grundlagenverständnis der Gewerkschaften empfindlich; sie erfolgen ferner zu einem Zeitpunkt, da selbst diesem archaischen Verband die Erkenntnis dämmert, daß die Suche nach einem neuen Selbstverständnis, nach neuen, dem rapiden sozialen und ökonomischen Wandel angemesseneren Politikansätzen unumgänglich geworden ist.

Wenn aber gleichzeitig nicht nur die Labour Party als »politischer Arm« der Arbeiterbewegung durch Flügelkämpfe zerrisssen ist, sondern auch die Regierung durch ihr Reformvorhaben die finanziellen Grundlagen der Partei gefährdet, dann bedarf es kaum weiterer Hinweise dafür, daß Labour selbst ungewollt, die Regierung gewollt ihren je spezifischen Beitrag zur Entpolitisierung der Gewerkschaftsbewegung leisten.

In dem Maße aber, in dem sich die Gewerkschaften, jeglichen Einflusses beraubt, in die Rolle eines Vollzugsorgans staatlicher Ordnungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zwängen lassen, verlieren sie – ganz besonders in einer Situation, die von Massenarbeitslosigkeit, Verelendung und Marginalisierung ganzer Bevölkerungsteile gekennzeichnet ist – jegliche Glaubwürdigkeit in den Augen derer, die sie eigentlich repräsentieren sollten. Schon heute ist der »Besitz von Arbeit« zentrale Qualifikation für die Partizipation in der Gewerkschaft, denn während ethnische Minderheiten in der Bewegung neuerdings zumindest gehört werden, bleibt das Millionenheer der Arbeitslosen noch immer ohne Stimme. Zwar zeitigten weder die Disziplinierungsversuche der Gewerkschaftszentralen noch die Gesetzesmaßnahmen und Lohnpolitiken der verschiedenen Regierungen auf der betrieblichen Ebene eine der jetzt grassierenden Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes vergleichbare Wirkung, doch ist die Konfliktbereitschaft an der Basis keineswegs eingeschlafen. Mehr denn je wird deshalb die Tendenz zum »Parallel-Unionismus« zur realen Gefahr für die Gesamtbewegung, wenn sich die Basis weiterhin bei der Durchsetzung ihrer Interessen von einem sich quasi selbst als systemstabilisierenden Faktor verstehenden Gewerkschafts»establishment« alleingelassen fühlt.

Zusammenfassung

Die gegenwärtigen vielfältigen Krisenphänomene Großbritanniens werfen die Frage nach der Situation und der Politik der britischen Gewerkschaftsbewegung auf. Wurde noch vor wenigen Jahren angesichts des Machtzuwachses der Gewerkschaften immer wieder die Gefahr des »Gewerkschaftsstaates« beschworen, so wird heute eine weitgehende Lähmung der Bewegung evident.

Der Beitrag argumentiert, daß diese Situation primär aus zwei Entwicklungen resultiert: dem allmählichen Bedeutungsverlust langfristiger Perspektiven und strategischer Ansätze wie auch der wachsenden Entschlossenheit der Regierungen, das archaische System der Arbeitsbeziehungen zu reformieren.

Summary

The present manifold crisis phenomena in Great Britain raise the question of the situation and policies of the British Trade Union Movement. Until a few years ago, the danger of Great Britain gradually developing into a "corporate state" was frequently invoked, while today the Trade Union Movement appears to be paralysed.

This paper argues that the present situation is primarily the result of two developments: the gradual decline and abandoning of long-term perspectives and strategies, as well as the growing determination of governments to reform the archaic Industrial Relations system.

PATRIOTISMUS UND HÖFLICHKEIT – DAS GEGENWÄRTIGE CHINESISCHE WERTESYSTEM

Von Christiane Gräfin Finckenstein

»Ich glaube an überhaupt keinen ›-ismus‹«, diesen Satz kann man des öfteren von chinesischen Jugendlichen hören. Die ideologisch begründeten Exzesse in den Jahren zwischen 1957 und 1976 hatten eine weitverbreitete Politmüdigkeit zur Folge; das Denken des Normalbürgers kreist vor allem um die materiellen Aspekte seines Alltages.

Die chinesische Regierung registriert diese Tendenz mit Sorge. Sie verurteilt Mangel an Idealismus und Kollektivgeist sowie die allgemeine Verrohung der Sitten im Vergleich zu den oft als vorbildlich geschilderten Jahren zwischen 1949 und 1957. Mit Aufrufen und Kampagnen soll diesem Übel abgeholfen werden, werden »sozialistische geistige Zivilisation« und »fünf Tugenden und vier Anständigkeiten« propagiert. Die Massenmedien widmen diesen Themen große Aufmerksamkeit, und eine Flut von Büchern zu weltanschaulichen Fragen soll das ideologische Vakuum insbesondere der Jugend füllen helfen.

Die Einstellung beispielsweise, jede Art von »-ismus« abzulehnen – so heißt es in einem dieser Bücher[1] – sei grundverkehrt. Dies sei ebenfalls eine Art von »-ismus«, nämlich Nihilismus, und jeder Mensch müsse an irgendeinen »-ismus« glauben. Es wird Verständnis bekundet für den Abscheu, der durch die von der »Viererbande« vertretenen »-ismen« hervorgerufen wurde, dennoch sei der wahre Marxismus nach wie vor korrekt und der wahre Sozialismus nach wie vor gut. Was sind aber die Kriterien für die Unterscheidung zwischen korrekten und irrigen »-ismen«? Die Antwort: Zum einen muß man feststellen, ob der betreffende »-ismus« dem Nutzen der Massen entspricht, zum anderen, ob er der gesellschaftlichen Entwicklung dient.

Bevor ein Mensch sich irgendeinen »-ismus« zu eigen macht, muß er für sich zunächst die Frage beantworten, die am Anfang aller weltanschaulichen Erörterungen steht: was ist der Sinn des Lebens? Welche ist die richtige Lebensanschauung?[2] Der chinesische Jugendliche bekommt eine klare Antwort: seine Lebensanschauung muß revolutionär sein, d. h. proletarisch. Diese proletarische Lebensanschauung zeichnet sich aus durch eine wissenschaftliche Beurteilung des Lebens, ein revolutionäres Lebensziel und eine aktive Haltung gegenüber dem Leben. Warum aber ist eine revolutionäre Lebensanschauung so wichtig? Sie ist für den jungen Menschen, was der Leuchtturm für das Schiff: sie hält ihn auf dem richtigen Kurs und versetzt ihn in die Lage, für die Sache der sozialistischen Modernisierung den größtmöglichen Beitrag zu leisten.

Chinesische Erörterunen weltanschaulicher Fragen sind im allgemeinen von bemerkenswerter Schlichtheit, so auch die Beantwortung der Frage nach dem Sinn des

1 Cao Xianwen, *Ni shu yu na yu lei ren?*, Tianjin 1981, S. 31–34.
2 AaO., S. 14–15.

Lebens[3]: dieses Problem wird auf die grundlegende Entscheidung reduziert, für sich selbst zu leben, oder für die Massen. Für den Jugendlichen im sozialistischen neuen China sollte die Entscheidung klar sein: er sieht sein Ziel darin, für die Massen zu leben. Es wird anerkannt, daß der Einzelne das Bedürfnis haben könnte, diese beiden Komponenten zu vereinbaren, und dies wird auch grundsätzlich für möglich gehalten: in der sozialistischen Gesellschaft sind die Interessen des Kollektivs und die Interessen des Einzelnen insgesamt identisch. Es können hier zwar auch Konflikte auftreten, die aber dadurch lösbar sind, daß der Einzelne seine Interessen an denen der Gemeinschaft orientiert.

Neben der Vermittlung dieser weltanschaulichen Grundhaltung ist die chinesische Führung bestrebt, den Bürger auf eine Reihe einzelner Prinzipien zu verpflichten. Vermittler dieser Prinzipien sind im gewissem Umfang staatliche Einrichtungen wie Schule und Massenorganisationen. Da die Kinder jedoch bis zu ihrer Volljährigkeit zwei Drittel ihrer Zeit zu Hause zubringen, weist die Regierung der Familie die zentrale Rolle in der Erziehung zu[4]: »Die Familie ist die Zelle der Gesellschaft; ob die Familie zivilisiert ist oder nicht, hat Auswirkung auf Leben, Arbeit und Erziehung eines jeden Menschen, es hat ferner Auswirkungen auf Stabilität und Zivilisiertheit der gesamten Gesellschaft.«[5] Die Werte, die die Eltern ihren Kindern von kleinauf nahebringen sollen, tauchen in unterschiedlicher Kombination in den diversen Kampagnen, die sich an die gesamte Bevölkerung richten, wieder auf. Es heißt in einem Aufsatz über Erziehungsfragen: »Von frühester Kindheit an sollen die Eltern ihre Kinder so erziehen, daß ihnen Ehrlichkeit, Schlichtheit, Höflichkeit, Hygiene und Disziplin zur Gewohnheit werden. Wenn die Kinder etwas größer sind, muß man bei ihnen folgende Tugenden fördern: Vaterlandsliebe, Liebe zum Volk, Freude an körperlicher Arbeit, Liebe zur Wissenschaft, Achtung des Volkseigentums. Außerdem sollen die Kinder so erzogen werden, daß sie die ›vier grundlegenden Prinzipien‹ bejahen und allmählich eine revolutionäre Lebensanschauung und ein wissenschaftliches Weltbild entwickeln.«[6] Mit den hier erwähnten »vier grundlegenden Prinzipien« ist gemeint: Festhalten am sozialistischen Weg, an der Diktatur des Proletariats, an der Führung durch die Kommunistische Partei Chinas und am Marxismus-Leninismus und an den »Maozedongideen.«

Wie hier die Liebe zum Vaterland in der Liste der Tugenden an erster Stelle steht, so ist sie seit einiger Zeit ganz allgemein das Prinzip Nummer eins im offiziellen chinesischen Wertesystem, noch vor der Liebe zur Partei und zum Sozialismus. Deutlich wird dies auch in dem im Frühjahr 1982 erschienenen probeweisen Entwurf der Richtlinien für Studenten. Die erste Regel heißt: »Jeder Student muß sein Vaterland lieben und für die Führung durch die kommunistische Partei eintreten. Er muß entschlossen sein, dem Sozialismus und dem Volk zu dienen.« Die zweite Regel erläutert diese Grundsätze näher: »Jeder Student muß den Marxismus und die ›Maozedongideen‹ gewissenhaft studieren, um sich allmählich den Klassenstandpunkt des Proletariats anzueignen und die Liebe zur körperlichen Arbeit, die Liebe zu den Massen und eine dialektisch-materialistische Denkweise zu entwickeln.«[7] Es folgen Aufforde-

3 AaO., S. 22–24.
4 *Beijing Rundschau*, 1. Juni 1982, S. 26.
5 *Beijing Wanbao*, 6. März 1982, S. 2.
6 Nationale pädagogische Forschungsgesellschaft, *Jiaqiang qingshaonian de sixiang pinde jiaoyu*, Bejing 1980, S. 136.
7 *Zhongguo Qingnianbao* 4. März 1982, S. 2.

rungen, wie z. B. fleißig zu studieren, regelmäßig Sport zu treiben, an der körperlichen Arbeit und am militärischen Drill teilzunehmen, die Lehrkräfte zu achten, auf korrekte Weise Kritik und Selbstkritik zu üben, die öffentliche Moral zu befolgen, das Volkseigentum zu respektieren, sparsam zu sein, auf seine Gesundheit zu achten, die Gesetze des Staates zu befolgen, die Staatsgeheimnisse zu hüten und die Arbeitsstelle anzunehmen, die der Staat zuweist.

Der Patriotismus soll nicht nur einen gewissen Ersatz bieten für das durch die Verirrungen der Kulturrevolution geschädigte Prestige der Partei, er dient auch der Abwehr unerwünschter ausländischer Einflüsse. So äußerte Deng Xiaoping am 25. Februar 1982 sinngemäß: China werde an der Politik der Öffnung nach außen festhalten[8]. Bei der Durchführung dieser Politik werden aber auch üble Einflüsse ins Land kommen. Diese müssen beseitigt werden, wozu ein kühler Kopf und effektive Maßnahmen ebenso notwendig sind wie strenge Bestrafung nach dem Gesetz. Jeder soll den Geist des Patriotismus entwickeln und nationale Selbstachtung haben.

Die verschiedenen Tugenden werden in unterschiedlicher Kombination unter einem einprägsamen Schlagwort zusammengefaßt und mit Hilfe von Kampagnen in den Massenmedien und praktischen Aktionen unter Einbeziehung der Bürger propagiert.

Hierbei ist der Begiff der »sozialistischen geistigen Zivilisation« einer der breitesten und am wenigsten klar umrissenen: »Mit der sozialistischen geistigen Zivilisation meinen wir nicht nur einen hohen Entwicklungsstand von Erziehung, Wissenschaft, Kultur und Kunst, sondern auch politisch-ideologische und ethische Entwicklung. Erhabenes Ideal, der Dienst fürs Volk, gegenseitiger Respekt, gegenseitige Hilfe, Patriotismus und Internationalismus, das sind Werte, die unser Volk sehr schätzt. Sie sind Merkmale der sozialistischen geistigen Zivilisation, deren Eckpfeiler der kollektive Geist ist. Solche Zivilisation kann erreicht werden, weil in China das Ausbeutungssystem beseitigt, die sozialistische Wirtschaft mit dem Gemeineigentum als Hauptsäule eingeführt wurde und eine Milliarde Chinesen keine grundlegenden Interessenkonflikte kennen. Im Kapitalismus ist es ganz ausgeschlossen, so etwas zu erreichen.«[9]

Besondere Anstrengungen werden seit Anfang 1981 unternommen, der durch die Kulturrevolution hervorgerufenen erschreckenden Verrohung der gesellschaftlichen Umgangsformen abzuhelfen. Die chinesische Presse kommentiert die Erfolge dieser Bemühungen vorsichtig optimistisch: »Seit der Kampagne der ›fünf Tugenden und vier Anständigkeiten‹, beginnend im Februar vorigen Jahres, ist eine gewisse Besserung in der geistigen Haltung und der gesellschaftlichen Moral unseres Volkes eingetreten. Die fünf Tugenden sind Anstand, Höflichkeit, Hygiene, Disziplin und gute Moral. Die vier Anständigkeiten sind anständige geistige Haltung, anständige Sprache, anständiges Verhalten und anständige Umgebung.«[10]

So mancher Bürger machte sich diese Prinzipien nicht zu eigen, das Dienstleistungspersonal blieb überwiegend unfreundlich, beim Besteigen und Verlassen der Busse waren nach wie vor regelmäßig die physisch robustesten vorne, und die überall anzutreffenden öffentlichen Papierkörbe erfreuten sich nur geringer Beliebtheit. So wurde im März 1982 mit gewaltigem publizistischem Aufwand der »Monat der Zivilisiertheit und Höflichkeit« ausgerufen, eine Aktion, die in Zukunft alljährlich stattfinden soll. Die Presse betonte die Wichtigkeit dieser Unternehmung: »Im Höflichkeits-

8 *Beijing Rundschau*, 9. März 1982, S. 9.
9 *Beijing Rundschau*, 1. Juni 1982, S. 26.
10 Ebenda.

monat gehen Tausende und aber Tausende Menschen auf die Straße, um die Straßen zu kehren. Ist das nicht etwas übertrieben? Die Umwelt sauberzuhalten, ist keine Kleinigkeit. Dies ist bedeutsam für das Ablegen von Unsitten und schlechten Gewohnheiten und für die Veränderung der geistigen Haltung. Mit der Höflichkeitskampagne, die in diesem Monat in den Mittel- und Großstädten Chinas stattfindet, wollen wir drei Aufgaben erfüllen: Unsere Umwelt hygienisch zu gestalten und so das Problem ›Schmutz‹ zu lösen, gehört dazu. Zwei weitere Aufgaben bestehen darin, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und die Qualität der Dienstleistungen (z. B. ›schlechte Bedienung‹) zu verbessern. Öffentliche Stätten sauberzuhalten, bei der Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln die Ordnung einzuhalten, sich beim Zuschauen bei sportlichen Veranstaltungen höflich zu verhalten sowie höfliche Behandlung und fürsorgliche Bedienung von Kunden, Fahrgästen und Patienten scheinen – einzeln betrachtet – belanglose Kleinigkeiten zu sein. Insgesamt gesehen, spiegeln sie jedoch die Moral einer Gesellschaft und das Image eines Staates wieder. Das macht sie nicht mehr belanglos.«[11]

Da eine einmonatige Kampagne nur sehr begrentze Erfolge bringen kann, fährt der Kommentator fort: »Wir bleiben nicht dabei stehen: Der Aufbau einer sozialistischen geistigen Zivilisaton ist unser Hauptanliegen, dessen Verwirklichung eine langfristige Aufgabe ist. Vielleicht verlangt dies die Anstrengungen von einigen Generationen. Der Höflichkeitsmonat gibt nur einen Anstoß. Den Höflichkeitsmonat mit Leben zu erfüllen, d. h. tatsächlich etwas zu tun, das ist unser Bestreben. Nach der Erfüllung der obengenannten drei Aufgaben haben wir noch jede Menge Arbeit zu bewältigen.«

Angesichts eines so ausgefeilten staatlicherseits verordneten Wertesystems stellt sich die Frage, in welchem Maß der Einzelne das Recht hat, in seinem Denken von diesen Normen abzuweichen und dies auch öffentlich zu äußern. Die chinesische Führung widmet dieser Problematik in letzter Zeit viel Aufmerksamkeit und versucht durch deutliche Kritik, insbesondere an vermeintlich übertrieben kritischen Filmen und literarischen Werken, die Liberalisierung desDenkens in kontrollierbaren Bahnen zu halten. Ein Kommentar zu diesem Thema: »In Zukunft müssen wir das Denken weiter befreien. Aber manche Genossen interpretieren dies falsch. Sie meinen, daß sie bei der Befreiung des Denkens von den im langwierigen revolutionären Kampf durch die Praxis geprüften Erfahrungen der Partei und des Volkes und den vier grundlegenden Prinzipien abweichen dürften ... Betrachtet man die Arbeit unseres Landes insgesamt, ist es das wichtigste, die Wirtschaft gut voranzubringen. In dieser Hinsicht dürfen wir nicht schwanken. Aber man kann nicht damit rechnen, daß sich das Denken der Menschen automatisch mit einer guten Entwicklung der Wirtschaft stärken wird ... Deshalb müssen wir gleichzeitig mit der Entwicklung der sozialistischen Wirtschaft die sozialistische Politik, Ethik, Erziehung, Wissenschaft und Kultur entwikkeln. Die Führung an den wirtschaftlichen, organisatorischen, ideologischen und kulturellen Fronten muß verstärkt werden.«[12]

Ein Kommentar zum Verhältnis zwischen Linientreue einerseits und Freiheit bei der Untersuchung ideologischer Fragen andererseits kommt zu folgendem Ergebnis: »Insgesamt bin ich der Meinung, daß sich das Respektieren der Parteidisziplin und der Parteibeschlüsse mit der freien wissenschaftlichen Untersuchung und wissen-

11 *Beijing Rundschau,* 23. März 1982, S. 3.
12 *Beijing Rundschau,* 26. Januar 1982, S. 14.

schaftlichen Diskussion theoretischer Fragen auf der Basis der wissenschaftlichen Haltung des ›die Wahrheit in den Tatsachen suchen‹ und des Organisationssystems des demokratischen Sozialismus absolut vereinbaren lassen. Da die Partei eine kämpferische Organisation ist, müssen Bewußtsein, Disziplin und Vorgehen einheitlich sein. Gleichzeitig ist unsere Organisation eine Organisation proletarischer, fortschrittlicher Menschen, die von der marxistischen Wissenschaft geleitet wird. Um ihre Leitgedanken und die Korrektheit ihrer politischen Maßnahmen zu erhalten, müssen ihre Ideologie und ihre politischen Maßnahmen auf einer wissenschaftlichen Basis stehen; um zu wissenschaftlichen Erkenntnissen zu gelangen, müssen wir freie wissenschaftliche Forschung und wissenschaftliche Diskussionen entfalten. Diese beiden Aspekte müssen unbedingt vereinbart werden, und sie können auch vereinbart werden.«[13]

Nicht immer allerdings sind Linientreue und Freiheit des Einzelnen so problemlos zu vereinbaren. Letztere hat sehr wohl ihre Grenzen, wie folgende Definition zeigt: »Freiheit, philosophisch gesehen, bezeichnet das Ausmaß, in dem der Mensch die Gesetzmäßigkeiten der objektiven Welt erkennt und nutzt. In der menschlichen Gesellschaft kann man unter Freiheit auch das Ausmaß der Selbstbefreiung der breiten Volksmassen verstehen. Freiheit ist von jeher kein die Klassen, die Geschichte oder die Gesellschaft übersteigender Begriff; die einigen Menschen vorschwebende absolute Freiheit existiert in Wirklichkeit nicht.«[14]

Wie sind die erläuterten Akzentverschiebungen im offiziellen chinesischen Wertesystem zu interpretieren? Die Anwort auf diese Frage hängt nicht zuletzt auch vom Standpunkt des Betrachters ab. Ich gehe davon aus, daß alle Ideologie auch in China von jeher vor allem instrumentalen Charakter hatte. So auch die kommunistische Ideologie, die permanent mit Hilfe kleinerer und größerer Korrekturen an die aktuelle Situation angepaßt wurde, mit wechselndem Erfolg. Ein Zitat Mao Tsetungs aus dem Jahre 1948 zu diesem Thema, das in das sogenannte *Kleine rote Buch* aufgenommen wurde, lautet folgendermaßen: »Die fundamentalste Arbeitsmethode, die sich alle Kommunisten tief einprägen müssen, besteht darin, die Richtlinien für die Arbeit gemäß den realen Verhältnissen festzulegen. Wenn wir die Ursachen der Fehler, die wir begangen haben, untersuchen, zeigt sich, daß sie alle entstanden sind, weil wir uns von den zur gegebenen Zeit und am gegebenen Ort herrschenden realen Verhältnissen losgelöst und die Richtlinien für unsere Arbeit subjektiv festgelegt haben.«

Auch die Kulturrevolution macht hier keine Ausnahme. Was auf den ersten Blick als ideologische Schwärmerei anmutet, war vielmehr der Versuch der Initiatoren dieser Bewegung, mit Hilfe fanatisieter Massen den Machtkampf innerhalb der Führung zu ihren Gunsten zu entscheiden.

Die aktuelle Moralkampagne nun betont Werte, die in erster Linie vom gesunden Menschenverstand diktiert erscheinen. Diese Werte sind nicht neu, es handelt sich lediglich um Akzentverschiebungen. China zeichnet sich seit Jahrtausenden durch eine hierarchische, autoritäre Gesellschaftsstruktur aus, und dem entspricht auch der jeweilige Sittenkodex. Der Konfuzianismus wies jedem Menschen seinen Platz in Familie und Staat zu, der Spielraum des Individuums war gering. Im kommunistischen China übernahmen dann Arbeitseinheit und Partei die Funktion der Stütze und Kontrolle des Einzelnen. Die starke Betonung der Rolle des Individuums als Teil

13 *Renmin Ribao*, 26. Februar 1982, S. 5.
14 Chen Chunfeng, *Zhiqi pinge chuangzao*, Shenyang 1981, S. 76.

eines Ganzen, dem er verpflichtet ist, findet sich im Konfuzianismus, in Aussagen Maos zu diesem Thema ebenso wie in den moralischen Richtlinien von 1982. Mao sagte 1938: »Niemals und nirgends darf ein Kommunist seine persönlichen Interessen an die erste Stelle setzen; er muß sie den Interessen der Nation und der Volksmassen unterordnen. Deshalb sind Selbstsucht, Passivität und Lässigkeit, Bestechlichkeit, Geltungsdrang usw. höchst verächtlich; dagegen sind Selbstlosigkeit, Aktivität und Eifer, Selbstaufopferung für das Gemeinwohl und zähe, harte Arbeit achtunggebietend.«

Zusammenfassend läßt sich sagen: die Werte, die die chinesische Führung gegenwärtig propagiert, sind nicht neu. Es werden lediglich Aspekte hervorgehoben, die jahrzehntelang vernachlässigt wurden. Die Rückkehr zu einer pragmatischen Politik hat mit dem Plan der »Vier Modernisierungen« schon vor mehreren Jahren stattgefunden. Das moralische Korsett wird jetzt nachgeliefert.

Zusammenfassung

Der Verlauf der Moralkampagne in der Volksrepublik China mit einer Tugendliste, in der die Liebe zum Vaterland und zum eigenen Volk noch vor der Liebe zu Partei und Sozialismus rangiert, die aber auch im Westen längst verworfene Werte, wie etwa »Achtung der Lehrkräfte« oder »anständige Sprache« enthält, propagiert keineswegs Neues, sondern lediglich Jahrtausende alte Lebensregeln, wie sie schon dem Konfuzianismus bekannt waren. Zweck und Ziel der Kampagne ist neben der Abwehr unerwünschter ausländischer Einflüsse sowie der Erhöhung des durch die Kulturrevolution stark angeschlagenen Prestiges der Partei, die Erstellung eines »moralischen Korsetts« für die bereits vor Jahren begonnenen »Vier Modernisierungen«.

Summary

The "moral campaign" in the People's Republic of China submits a catalogue of virtues. In this catalogue, love for the country and the own people is emphasized more than love for the Party or even Socialism. It mentions values long forgotten in the West such as "respect for the teacher" and "decent language". These are no new maxims; rather they re-emphasize ideas familiar to Confucianism. The campaign aims at warding off undesired foreign influence as well as at re-establishing the prestige of the Party damaged during the Cultural Revolution. It intends to introduce a "moral framework" into the "Fourth Modernization" begun years ago.

DER STREIT UM VERFASSUNG UND KONSENS*

Von Uwe Backes

Es wäre müßig, darüber zu spekulieren, ob gewisse Neigungen deutscher Politiker, Publizisten, Literaten, Wissenschaftler einem besondern deutschen Nationalcharakter entspringen. Fest steht jedenfalls, daß sich öffentlich geführte Diskussionen – nicht allein über politische Themen – mit einer Regelmäßigkeit, die den Zufall als Verursacher ausschließen läßt, vom Konkreten zum Abstrakten, von Einzelproblemen zum »Grundproblem«, vom Trivialen zum Fundamentalen hinwenden – eine Vorliebe, die in dieser Form bei unseren ausländischen Nachbarn kaum anzutreffen ist und nicht selten als »typisch deutsch« belächelt, aber auch bewundert wird. Bei allen Vorzügen dieses Dranges, zu erkennen, »was die Welt im Innersten zusammenhält«, sind doch auch mancherlei Gefahren damit verbunden. Auffallend ist etwa das Faible der politischen Parteien für den verfassungstheoretischen und -politischen Diskurs, nicht selten allerdings – und dies ist der wunde Punkt – in instrumentalisierter Form. So wird die »Verfassung als Feldzeichen im politischen Kampf« (Vorländer) mißbraucht. Das Grundgesetz dient vielfach dazu, gegnerische Parteien und Politiker in den Ruch mangelnder Verfassungstreue zu bringen. Häufig wird der Versuch unternommen, bestimmte politische Standpunkte mit Berufung auf die Verfassung als einzig gültig zu erklären – wie etwa die Diskussion um »die« verfassungsgemäße Form des Wirtschaftslebens zeigt. Selbst extremistische Gruppierungen geben vor, den Auftrag des Grundgesetzes »einlösen« zu wollen, um mit der Aura des Verfassungshüters die herrschenden »Unterdrückungsverhältnisse« zu geißeln.

Dieser hohe Rang, der der Verfassung in der politischen Auseinandersetzung offenkundig zugemessen wird, führt zu der Frage, wie es eigentlich um das Verfassungsverständnis und den Konsens in der pluralistischen Gesellschaft bestellt ist. Ist die Verfassung noch in der Lage, ihrer Konsensfunktion gerecht zu werden, oder ist die häufige Berufung auf das Grundgesetz nur eine Fassade, hinter der sich die realen Auseinandersetzungen extrakonstitutionell abspielen? Welche Bedingungen muß eine moderne Verfassung erfüllen, um ihren Funktionen voll gerecht werden zu können? Diese und weitere Fragen bilden den Ausgangspunkt der Studie Vorländers, die als Dissertation bei Karl Dietrich Bracher entstanden ist. Bereits die weitgefaßte Themenbezeichnung »Verfassung und Konsens«, durch die beiden Untertitel nur wenig spezifiziert, läßt erahnen, daß der Autor eine ungewöhnlich breite Materie bearbeitet hat. So geht es ihm nicht allein um die »Dokumentation und kritische Analyse« der in der Bundesrepublik in den siebziger Jahren geführten Grundlagendiskussion, sondern

* Eine Kritik an: Hans Vorländer, *Verfassung und Konsens. Der Streit um die Verfassung in der Grundlagen- und Grundgesetz-Diskussion der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchungen zu Konsensfunktion und Konsenschance der Verfassung in der pluralistischen und sozialstaatlichen Demokratie*, Beiträge zur Politischen Wissenschaft Bd. 40, Berlin 1981, Duncker & Humblot, 408 S., 128,– DM.

darüber hinaus auch um das prinzipielle Problem des Konsenses in einer offenen, pluralistischen Gesellschaft. Schließlich setzt der Verf. dieses weite Themenfeld in Bezug zur Verfassung, der normativen Grundlage der Gesamtgesellschaft. Nach einigen Vorüberlegungen propädeutischer und methodischer Art folgt ein Aufriß allgemeiner Konsensprobleme anhand sozialwissenschaftlicher (»Legitimationskrise« versus »Regierbarkeit«; »Systemüberwindung«) und politischer Kontroversen (Verfassungsdebatte des Deutschen Bundestages 1974). Ein weiteres Kapitel dient der funktionellen Differenzierung des Konsensbegriffes. Daran schließen sich Darstellung und Kritik unterschiedlicher staatsrechtlicher Auffassungen in puncto Konsensfunktion der Verfassung.

Konsens und Konsentierende

Wer die Arbeit einer Würdigung und Kritik unterziehen möchte, muß die besonderen Schwierigkeiten der im Grenzbereich zwischen Politikwissenschaft und Staatsrechtslehre angesiedelten Thematik berücksichtigen. Dem Verf. war die Gefahr, sich in der Weite des thematischen Raumes zu verlieren, durchaus gegenwärtig; dennoch entschied er sich für eine perspektivenreiche Darstellung. Hinsichtlich der Option Empirie/Theorie hat er legitimerweise eine stärker theoretische Bearbeitung gewählt. Ergebnisse der empirischen Konsensforschung werden nur exkursartig und relativ knapp behandelt. Jedoch erstaunt es, daß der Konsens-Begriff bei aller Differenzierung kaum hinsichtlich der Konsentierenden problematisiert wird. Denn das Wort vom Konsens in der offenen Gesellschaft[1] besagt noch nicht, daß alle Bürger überhaupt am Konsens partizipieren. Denkbar wäre die Trägerschaft lediglich der politisch Interessierten und Informierten; ebenso nur der professionell in der Politik Tätigen. Umgekehrt kann von den Konsensproblemen der Sozialwissenschaftler und Berufspolitiker noch nicht automatisch auf gesamtgesellschaftlich existierende Konsens-Dissens-Verschiebungen geschlossen werden. Ohne in die Rolle eines advocatus diaboli schlüpfen zu müssen, ist zu erfragen, ob in der Wissenschaft diskutierte Probleme – auch wenn ein Aktualitätsanspruch expressiv verbis erhoben wird – überhaupt immer unmittelbar belangvoll sind. Schließlich stellen Probleme das Brot des Wissenschaftlers dar – und wo keine zu finden sind, könnte er dazu neigen, sich welche zu erfinden. Zudem dürfte hinlänglich bekannt sein, daß die Mühlen der Wissenschaft sehr langsam mahlen – Probleme werden häufig mit einem gewaltigen Nachhall-Effekt diskutiert. Die Folge: Was als hochbrisant debattiert wird, kann längst passé sein.

Dieser – zugegebenermaßen pointierte – Einwand läßt sich sowohl gegenüber der Legitimationskrisen-Diagnose von Habermas als auch dem Unregierbarkeits-Theorem erheben, wie es etwa von Hennis vertreten wird. Bezeichnend übrigens, daß gerade Hennis im Jahre 1975 auf der Tagung der Vereinigung für Politische Wissenschaft – die Auseinandersetzung wird bei Vorländer ausführlich dokumentiert und interpretiert – den eben formulierten Einwand gegenüber dem Habermasschen Konzept erhob, nämlich: Es entbehre des Bezuges zur Wirklichkeit in der Bundesrepu-

1 Zum Begriff der »offenen Gesellschaft« vgl. Popper, der den Terminus wiederum von dem französischen Philosophen Henri Bergson übernommen hat: Karl R. Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bd. I: *Der Zauber Platons* (1944), 6. Aufl., München 1980, insbesondere S. 269 f.

blik[2]. Ebenso leicht ist diese Kritik aber auch gegenüber den Regierbarkeitstheoretikern anzubringen. Zumal die beiden Konzepte (Legitimationskrise, [Un-]Regierbarkeit) bemerkenswerte Parallelen aufweisen, wie Vorländer überzeugend darlegt. Dem Autor kann jedoch nicht der Vorwurf erspart bleiben, die Wirklichkeitsrelevanz der beiden Theoreme unzureichend überprüft zu haben. Dies ist einer primär theoretisch konzipierten Arbeit nicht in extenso möglich – es hätte genügt, wichtige Ergebnisse der – keineswegs unisono auftretenden – Forschung zur Politischen Kultur[3] mit den beiden Konzepten in Zusammenhang zu bringen.

Das Anliegen des Verf. war augenscheinlich, das Konsens-Problem auf möglichst vielen Referenzebenen zu erfassen, es in seinen mannigfachen Erscheinungsformen darzustellen, um auf dieser breiten Materialbasis anspruchsvolle Ergebnisse theoretischer Art zu erhalten. Seine Vorgehensweise erleichtert die Lektüre jedoch nicht gerade. Fast übergangslos wechseln sozialwissenschaftliche Befunde und Dikussionen mit staatsrechtlichen und politischen. Sinnvoll wäre sicherlich eine stärkere Zuordnung und Gewichtung der einzlenen Bereiche gewesen. So referiert er ausführlich die Verfassungsdebatte des Deutschen Bundestages von 1974 und arbeitet die nicht immer klar verlaufenden Frontlinien heraus. Weitgehend unreflektiert bleibt jedoch die Frage, inwieweit eine coram publico geführte politische Auseinandersetzung dazu angetan ist, die eigentlichen Streitpunkte deutlich herauszuarbeiten[4]. Schließlich dienen derartige Inszenierungen nicht selten der Vernebelung und Verkleisterung wirklicher Kontrapositionen durch Aufführung ablenkender Scharmützel und Scheingefechte. Genügt es also, die Protokolle des Deutschen Bundestages zu studieren, um ein wirklichkeitsgetreues Bild der in Volksparteien notgedrungen vielfältigen grundsatzprogrammatischen Meinungen und Standpunkte zu erhalten? Hier sind zumindest Zweifel angebracht, die in die Analyse hätten einfließen müssen.

Vielleicht hat sich Vorländer deshalb zu einer gewissen Nachlässigkeit bei der Einordnung und Gewichtung seiner exemplarischen Konsens-Problembereiche verführen lassen, weil die theoretische Erörterungen zum Konsens-Phänomen teilweise davon abgekoppelt sind, vor allem weil sie der sozialwissenschaftlich und politisch aufgeworfenen Fragen (Kap. 2) zur Erläuterung und Vergegenständlichung, nicht aber als empirische Basis bedürfen. Es ist daher zu fragen, ob es eigentlich sinnvoll war, Kapitel 2 (»Faktische Konsensprobleme der pluralistischen und sozialstaatlichen Demokratie – Paradigmate einer sozialwissenschaftlichen und politischen Grundlagendiskussion in der Bundesrepublik Deutschland«) als geschlossene Einheit zu behandeln. Vermutlich wäre mehr erreicht worden, hätte der Autor die hier dargestellten Sach-

2 Vgl. Vorländer, S. 71–87, insbesondere S. 72. Siehe auch: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (H.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, 2 Bde., Stuttgart 1977 und 1979; Franz Lehner, *Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien*, Königstein/Ts. 1979.

3 Beispielsweise: David P. Conradt, *The German Policy*, New York/London 1978; Martin und Sylvia Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland. Zur Politischen Kultur Deutschlands*, 2. Aufl., München 1979; dies./Rainer Prätorius (H.), *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Ein Lehr- und Nachschlagewerk*, Opladen 1981; Heinz Rausch, *Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1980; Peter Reichel, *Politische Kultur der Bundesrepublik*, Opladen 1981.

4 Weniger optimistisch in diesem Sinne: Ernst Benda, »Abschließende Äußerungen (II. Zum Grundkonsens. 1. Die »Verfassungsdebatte« des Deutschen Bundestages von 1974)« in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (H.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York 1983, S. 1333–1338.

verhalte als illustrierende »Einstreusel« in den folgenden Kapiteln verwendet. So stellte die Arbeit auch ein in sich geschlossenes Ganzes dar, ließe man das 2. Kapitel einfach wegfallen.

Probleme des Konsens-Begriffes

Der darauf folgende Komplex stößt in den Kern der Problematik vor. Der Konsens-Begriff wird zunächst begriffsgeschichtlich aufgearbeitet, wobei Vorländer weit ausholt: Man erfährt von seiner Verwendung bei Cicero, Locke, Rousseau, Hobbes, in weiterführenden Abschnitten von den theoretischen Konzeptionen Luhmanns, Habermas', Narr/Offes, Fraenkels. Resultat dieser Bemühungen ist eine definitorische Klärung des äußerst variantenreich gebrauchten Terminus. Der Autor schlägt in diesem Zusammenhang eine Reihe von Differenzierungen vor, von denen die im Mittelpunkt der Analyse stehende Unterscheidung zwischen ordnungspolitischem, prozessualem und legitimatorischem Konsens nähere Beachtung verdient.

Bei dieser Unterscheidung knüpft Vorländer an die von Helmut Kohl und Helmut Schmidt mit einer gewissen Repräsentativität vorgetragenen gegenläufigen Standpunkte hinsichtlich der Geltung von Grundrechten und Grundwerten an. Helmut Kohl hatte die Auffassung vertreten, Grundwerte seien generell dem »kurzfristigen Wechselspiel von Meinungsbildung und Mehrheitsfindung vorgegeben«[5]. Dieser »ordnungspolitischen« Position stellt der Autor die »prozessuale« Interpretation Helmut Schmidts gegenüber, der hervorhob, Grundrechte enthielten kein Plädoyer zugunsten bestimmter Überzeugungen, religiöser Bekenntnisse und dergleichen. Hingegen ermögliche der Staat durch die Gewährleistung von Grundrechten erst die Vertretung derartiger Anschauungen[6]. Aber wird hier nicht ein Scheingegensatz konstruiert, und – angewandt auf die Terminologie Vorländers – bezeichnen ordnungspolitischer und prozessualer Konsens nicht lediglich zwei Seiten ein und derselben Medaille?

Schließlich erkennen beide Kontrahenten die Geltung eines Minimalkonsens an. Kann man dann sagen – wie der Autor im Bezug auf die Äußerungen Helmut Schmidts formuliert –, der demokratische Staat verfüge über »kein eigenes Ethos«, er sei vielmehr »weltanschaulich neutral« (S. 138)? Die Verfassungsväter haben vor dem Hintergrund ihrer historischen Erfahrungen mit der Weimarer Republik und dem »Dritten Reich« im Grundgesetz eine wertorientierte Demokratie verankert. Fundamentale Grundwerte und Verfahrenstechniken werden ausdrücklich der Disposition des Gesetzgebers entzogen (Art. 79, 3; 20 GG). Die Bundesrepublik Deutschland verfügt also sehr wohl über ein eigenes Ethos, nicht über ein religiöses oder auf andere Weise metaphysisch begründetes, sondern über ein demokratisches. Insofern wäre Schmidt entgegenzuhalten, daß das Leben von Grundwerten zwar durch die Gewährleistung von Grundrechten erst ermöglicht wird, daß gleichzeitig aber auch die Grundrechte auf einer höheren Ebene im Rahmen des Minimalkonsenses normativ begründet sind.

Gegenüber der von Kohl vertretenen Auffassung muß davor gewarnt werden, den gesellschaftlichen Minimalkonsens zu überdehnen und so normativ festzuschreiben, was dem historischen Wandel unterworfen ist und eines Tages mehrheitlich nicht

5 Vorläufer, S. 139.
6 Ebd., S. 137 f.

mehr getragen werden kann. Mit Konrad Hesse[7] betont Vorländer zu Recht die Tatsache, daß der offenen Gesellschaft die offene Verfassung entsprechen muß. Dies bedeutet keineswegs Wertrelativismus, sondern die prinzipielle Entwicklungsfähigkeit und -möglichkeit nach verschiedenen Richtungen, allerdings auf der Grundlage eines unantastbaren Minimalkonsenses – gleichgültig ob aus einem rationalen oder transzendentalen Begründungszusammenhang hergeleitet[8].

Dieser Minimalkonsens entspricht der im Grundgesetz fixierten »freiheitlichen demokratischen Grundordnung«[9], wie sie das Bundesverfassungsgericht anläßlich seiner Entscheidungen zum Verbot der SRP 1952 und insbesondere der KPD 1956[10] konkretisiert hat. Somit sind einer rechtmäßigen Verfassungsentwicklung bei aller Offenheit dennoch Grenzen gesetzt, was nicht bedeutet, daß es unmöglich wäre, auf revolutionärem, dann aber jedenfalls verfassungswidrigem Wege das demokratische System zu beseitigen; eine zweite Möglichkeit bestünde in der Einberufung einer Konstituante, die auch befugt wäre, im Sinne einer Totalrevision der Verfassung die Artikel 79,3 GG und 20 GG wesentlich zu verändern[11]. Interpretiert man Artikel 79,3 GG dagegen minimalistisch, im Sinne eines »Revolutionsverbotes«, so wäre eine solche Totalrevision (innerhalb des demokratischen Systems) auf normalen Wege der Verfassungsänderung per Gesetzgeber möglich[12].

Das Problem der »Rigidität«[13] des Grundgesetzes, eine Folge insbesondere der »Ewigkeitsklausel« des Artikels 79,3 GG, und dessen Konsequenzen für den Konsens in einer offenen Gesellschaft behandelt Vorländer nur allzu knapp und wenig systematisch – eine Vorgehensweise, die angesichts der breiten Anlage der Arbeit überrascht. Insbesondere die von ihm herausdestillierte »legitimatorische« Konsens-Komponente erscheint vor dem Hintergrund des Minimalkonsenses in anderem Licht. Ähnlich dem Spannungsverhältnis zwischen »common consent« und »consent of the majority«, das er anhand der Lockeschen Sozialvertragslehre skizziert[14], wäre zwischen der legitimierenden Wirkung eines in der Verfassung verankerten Minimalkonsenses und der Legitimation legislativer Mehrheitsentscheidungen zu differenzieren.

Bereits im Zusammenhang mit dem Problem des Grundkonsenses wurde festgestellt, daß sich der Autor kaum systematisch mit dieser zentralen Frage auseinandergesetzt hat; auch was den Konsensbegriff in der Gesamtheit seiner vielfältigen Ver-

7 Vgl. neuerdings: Konrad Hesse, »Das Grundgesetz in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland; Aufgabe und Funktion der Verfassung« in: Benda/Maihofer/Vogel, aaO. (FN 4), S. 3–27.

8 Vgl. Peter Massing, *Interesse und Konsensus. Zur Rekonstruktion und Begründung normativkritischer Elemente neopluralistischer Demokratietheorie*, Opladen 1979, insbesondere S. 139–148.

9 Vgl. dazu aus unterschiedlicher Warte: Erhard Denninger (H.), *Freiheitliche demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik*, 2 Bde., Frankfurt a. M. 1977; Rupert Hofmann, »Die Zumutungen des Grundgesetzes. Zur verfassungspolitischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland am Ende der siebziger Jahre« in: *ZfP* (1980), S. 129–154; Eckhard Jesse, *Streitbare Demokratie. Theorie, Praxis und Herausforderungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1980.

10 BVerfGE 2, S. 12 f und 5, S. 185.

11 Vgl. jetzt: Brun-Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1982, insbesondere S. 224–294.

12 Ebd., S. 239–243. Bryde teilt diese Auffassung jedoch nicht. Nach ihm für eine solche Interpretation: Stern/Dichgans, *Das Bundesverfassungsgericht im »Abhörurteil«* (BVerfGE 30, S. 1).

13 Bryde, aaO. (FN 11), S. 57 f.

14 Vorländer, S. 165–187, insbesondere S. 171.

wendungen angeht, ist der Leser oftmals darauf angewiesen, sich manch wichtige Detailausführungen aus entlegenen »Ecken und Winkeln« der umfangreichen Arbeit mühselig zusammenzusuchen. Vorländer entschuldigt sich für seine wenig geordnete Konsens-Terminologie mit der begrifflichen Buntscheckigkeit und der primären Behandlung des Verfassungskonsenses (S. 164). Aber angesichts der nahezu enzyklopädischen Breite der Abhandlung wäre eine stärkere Systematisierung des Konsens-Begriffes – auch wenn ein solches Unterfangen notgedrungen seine Grenzen hat – dringend geboten gewesen.

Neopluralismus und Konsens

Entscheidende Anregungen dazu hätte sicherlich die maßgeblich von Ernst Fraenkel entwickelte Theorie des »Neopluralismus«[15] geboten, deren Darstellung und Kritik Vorländer relativ breiten Raum widmet. Hier ist etwa an die Fraenkelsche Unterscheidung zwischen kontroversem und nicht-kontroversem Sektor und die Ausgrenzung eines Minimalkonsenses zu denken. Wenn Vorländer – zu Recht – die Schwierigkeit der »Equilibristik« zwischen beiden Bereichen hervorhebt[16], ist allerdings sorgfältig zwischen Realität (bzw. Aktualität) und Potentialität zu unterscheiden. Denn die realen Grenzen zwischen Dissens und Konsens befinden sich ständig im Fluß. Daneben ist jedoch innerhalb des nicht-kontroversen Sektors ein Minimum an Übereinstimmung über fundamentale Normen und Verfahrenstechniken von existentieller Bedeutung für jedes (nicht nur) demokratische Gemeinwesen, dessen Negation nach Fraenkel Ausdruck eines »radikalen Ideologie-Enthüllungs-Fetischismus«[17] wäre.

Noch in einem weiteren Punkt sei eine Anmerkung gestattet. Zutreffend charakterisiert Vorländer die neopluralistische Version des Gemeinwohl-Begriffs als eine »›regulative Idee‹ des Verhaltens« (226) – im Gegensatz zur »volonté générale« Rousseaus. Dann aber führt er aus: »Die theoretische, aus der Philosophie Kants bekannte

15 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß der Begriff »Neopluralismus« – entgegen der allgemeinen Annahme (vgl. bespielsweise: Winfried Steffani, *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie und Praxis,* Opladen, 1980, S. 37, 45) – keineswegs zuerst von Ernst Fraenkel benutzt wurde. Bereits im September 1958 trug der heute in den USA lebende italienische Politikwissenschaftler Giovanni Sartori auf dem IV. Weltkongreß der Politikwissenschaft in Rom ein Referat mit dem Titel »Gruppi di pressione o gruppi di interesse? Una discussione sul neopluralismo« vor. Sechs Jahre bevor Fraenkel den Satz von der Überwindung des »Totalitarismus durch einen Neo-Pluralismus« sprach (in einem Vortrag auf dem 45. Deutschen Juristentag in Karlsruhe am 22. September 1964; Ernst Fraenkel, »Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie« in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien,* 7. Auf., Suttgart/Berlin/Köln/Mainz 1979 [1964], S. 197–221, 205), entwickelte Sartori den Begriff als Alternative zur Bezeichnung »group theory of poltitics«, die sich die Truman-Schule gegeben hatte. »Neo-Pluralismo« sollte kritisch auf die frühpluralistischen Ursprünge der »group theorists« verweisen, deren Konzeption Sartori den »theoretischen« und »philosophischen« Arbeiten englischer »Alt«-Pluralisten wie Figgis, Maitland, Laski, Cole, Lindsay, Barker als »più radicale« gegenüberstellt. Sartoris Vortrag ist abgedruckt in *Il Mulino* 87 (1959), S. 7–42, insbesondere S. 27 f. Vgl. jetzt auch den Wortgebrauch bei John F. Manley, »Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II« in: *APSR* 77 (1983), S. 368–383.

16 Vgl. auch: Steffani, aaO. (FN 15), S. 43. Ausführlich die grundlegende Arbeit von Hans Kremendahl, *Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven,* Leverkusen 1977, insbesondere S. 445-461.

17 Ernst Fraenkel, »Strukturanalyse der modernen Demokratie (1970)« in: ders., *Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie,* zusammengestellt und herausgegeben von Frank Esche und Frank Grube, Hamburg 1973, S. 430.

und übernommene Kategorie der ›regulativen Idee‹ besitzt im Institutionensystem des politischen Systems doch den Charakter des vorausgesetzten Gemeinwohls, wie sonst soll es sich um ›allgemein gültige‹, auch für alle verbindliche Prinzipien handeln, wenn ›Gemeinwohl‹ nur ein freiwilliges Verhaltensregulativ für politische und soziale Kräfte darstellt. In der Konsequenz bedeutet dies eine *Wiederannäherung* an den Rousseauschen Gemeinwillen« (227; Hervorhebung von mir). Von einer »Wiederannäherung« im Sinne einer partiellen Zurücknahme der formulierten Antithesen kann jedoch keine Rede sein. Statt dessen empfiehlt es sich, beim Gemeinwohl-Begriff Fraenkels zwischen dem Gedanken des Gemeinwohls als »regulativer Idee« an sich und seiner Konkretisierung im gesellschaftlichen Kräftespiel zu unterscheiden. Auf der einen Seite besteht nach Fraenkel – wie auch für Rousseau; insofern hat sich der Verf. vielleicht auch nur mißverständlich artikuliert – die prinzipielle Notwendigkeit, daß alle gesellschaftlichen Akteure dem Gedanken verpflichtet sind, ihre Sonderinteressen mit denen der Gemeinschaft in Einklang zu bringen. Die Konkretisierung dieser Vorstellung ist allerdings »das Ergebnis eines delikaten Prozesses der divergierenden Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien«[18].

Fazit, weiterführende Fragen

An dieser Stelle soll jedoch keineswegs der Eindruck erweckt werden, Vorländer interpretiere die Theorie Fraenkels in entstellender Weise. Vielmehr ist es gerade das Beeindruckende der Arbeit, daß eine Fülle theoretischer Konzeptionen unterschiedlicher Art treffend, nicht selten originell dargestellt und gedeutet wird. Aber die entscheidende Schwäche der Untersuchung hängt mit dieser Stärke eng zusammen. Denn so breiten Raum der Autor auf Deskription und (vielfach werkimmanente) Kritik verwendet, so wenig werden klare Ergebnisse dieser unentwegt-rastlosen Rezensententätigkeit sichtbar. Es entsteht ein Sammelsurium geistvoller Auseinandersetzungen mit einer weitverzweigten einschlägigen Literatur, das nur deshalb das »Prädikat« »eklektisch« verfehlt, weil die Resultate gar nicht in einem systematischen Extraktionsprozeß aus diesen Bemühungen gewonnen werden. Die verfassungstheoretischen und -politischen Erkenntnisse des Verf. hätten einer so ausufernden Diskussion sozialwissenschaftlicher und staatsrechtlicher Ansätze nicht bedurft. Statt dessen hätte er gut daran getan, seine originären Ideen und Problemlösungen im vierten Kapitel, das sich eingehend mit unterschiedlichen Konzepten der Verfassungsinterpretation und der Bedeutung der Verfassung für den gesamtgesellschaftlichen Konsens beschäftigt, vermißt man zudem die strukturierende Wirkung einer systematisierten Begrifflichkeit.

Vorländer kommt das Verdienst zu, den Versuch unternommen zu haben, eine ungewöhnlich breite und lediglich multidisziplinär auflösbare Problematik in Angriff genommen zu haben – und dies im Gegensatz zur heute allzu weit verbreiteten Praxis, die der Detailstudie den unbedingten Vorzug gibt. Die Crux besteht jedoch darin, daß er es versäumt, das weite Themenfeld beherzt einzugrenzen und nach einem übergreifenden Konzept zu gliedern. Daher ist die Frage berechtigt, ob in diesem Falle weniger nicht mehr gewesen wäre.

Betrachtet man die im Schlußkapitel anschaulich zusammengefaßten Ergebnisse, so tritt das Mißverhältnis zum getrieben Aufwand noch deutlicher hervor. Dabei handelt es sich durchaus um Erkenntnisse, die für das Verfassungsverständnis der pluralisti-

18 Fraenkel, aaO. (FN 15), S. 200.

schen Gesellschaft von großer Bedeutung sind. Als verfassungstheoretisches Pendant zum modernen Sozialstaat hält der Verf. allein einen demokratisch-sozialstaatlichen und pluralistischen Verfassungsbegriff für angemessen, der sich durch eine offene Normstruktur, eine strenge Begrenzung des Minimalkonsenses und die (eher umfassende) Fixierung prozedural-formaler Regeln der politisch Willensbildung und Entscheidungsfindung auszeichnen soll. Hierbei neigt er dazu, die legitimierende Wirkung von demokratischen Verfahren zu betonen und die Legitimationskraft von Grundwerten als eher sekundär anzusehen. Zuzustimmen ist jedenfalls der Forderung nach äußerster Begrenzung des Mehrheitsentscheidungen entzogenen Minimalkonsenses. Leider werden solch signifikante Sachverhale nicht exemplifiziert. So wäre die Tatsache, daß Artikel 79,3 GG »die Gliederung des Bundes in Länder« (Förderalismus) für unabänderlich erklärt, als Beleg für eine – im Sinne einer äußersten Begrenzung des Kerngehaltes der Verfassung – unzulässige Aufblähung dieses Konsensbereiches anzuführen[19]. Auch in diesem Zusammenhang wäre eine systematische Auseinandersetzung mit dem Problem des verfassungsrechtlich positivierten Minimalkonsenses sicher lohnend gewesen.

Wichtig ist die Unterscheidung Vorländers zwischen den Verfassungsfunktionen der »Grenzziehung« und der »Richtungsbestimmung«. Die liberal-rechtsstaatliche Verfassung habe lediglich die Funktion der Eingrenzung des legitimen Bereiches staatlichen Handelns besessen, insbesondere zum Schutz des Individuums gegen Übergriffe der Staatsgewalt. Demgegenüber trete in der modernen sozialstaatlichen und pluralistischen Verfassung notwendigerweise die Aufgabe der Richtungsbestimmung hinzu, der etwa durch die Verankerung demokratischer Teilhaberechte, Gesetzgebungsaufträge, Staatszielbestimmungen, sozialer Grundrechte entsprochen werden könne. So plädiert der Autor insbesondere für die normative Verankerung sozialer Grundrechte, die freilich nicht als »Sozialgewährungen«, d. h. »einklagbare(n) Rechtsansprüche« (375) zu verstehen seien. Denn soziale Grundrechte können nur programmatischen Charakter haben, Möglichkeiten der Realisation durch konkrete Gesetzgebung schaffen, da sie ansonsten die Offenheit der Verfassung über Gebühr beschränken würden.

Insofern ist zu fragen ob eine Positivierung sozialer Grundrechte wirklich eine normative Bereicherung des Grundgesetzes darstellen würde. Vorländer steht auf dem Standpunkt, es sei jedenfalls »sinnvoller und redlicher, soziale Grundrechte in die Verfassung einzubauen, als mittels interpretatorischer Drahtseilakte klassich-individuelle Abwehrrechte umzufunktionieren« (377). Dem ist zuzustimmen. Freilich ist nicht ausgeschlossen, daß gerade eine solche Verankerung sozialer Grundrechte den Verfassungskonsens beschädigt. Insofern nämlich, als ein Nebeneinander klassisch-liberaler Abwehrrechte und sozialer Grundrechte de facto auch die Geltung und konkrete Umsetzbarkeit der liberaren Freiheitsrechte beeinträchtigen könnte. Dies ist in der »offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten« (Häberle) sicherlich ein Problem. Freilich eine Fragestellung, die über die vorliegende Arbeit hinausgeht, da sie nicht nach dem Konsens- und Verfassungsverständnis der breiten Bevölkerung oder dem gesellschaftlicher Gruppen fragt.

Ein pluralistischer Verfassungsbegriff erfordert jedoch auch die Berücksichtigung von Verfassungsinterpreten, die traditionellerweise nicht mit dieser Aufgabe identifi-

19 Vgl. Ernst Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., München 1971, S. 66.

ziert werden. Eine analytische Einbeziehung der vielfältigen Interessenverbände, aber auch gesellschäftlicher Gruppen, die in der Regel nicht in dieser Form organisiert auftreten, wäre vermutlich ein wichtiger Beitrag zum Verfassungs-Konsens-Verständnis in der pluralistischen Demokratie. Eine solche Untersuchung käme vermutlich zu dem Ergebnis, daß noch zu wenige gesellschaftliche Gruppen der Verfassung in der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung den ihr gebührenden Rang einräumen – im Gegensatz zur Praxis der politischen Parteien, die die Verfassung nicht selten als »Feldzeichen« mißbrauchen, eine Untugend, die Vorländer mit Recht anprangert.

TENDENZEN DES INTERNATIONALEN UND EUROPÄISCHEN UMWELTSCHUTZRECHTES

Ein Überblick anhand neuerer Veröffentlichungen

Von Franz-Christoph Zeitler

»Saurer Regen bedroht unsere Wälder«, »Gefahren durch Nutzung der Atomenergie?«, »Brutale Tötung von aussterbenden Robben«, »Streit um Fangquoten für Fische«, Debatte um »Abschußrechte für die letzten Groß-Wale« – aktuelle Schlagzeilen-Themen aus dem Bereich des Umweltschutzes, die ihre über die Tagespolitik hinausgehende Bedeutung der Erkenntnis verdanken, daß die Erhaltung eines ökologischen Gleichgewichts in unserer Umwelt, sei es der Natur- oder der Kulturlandschaft, eine gemeinsame Aufgabe aller Staaten ist. Dieses »common heritage of the mankind« wird entweder gemeinsam bewahrt oder gemeinsam verspielt.

Seit einigen Jahren hat sich auch die völkerrechtliche und europarechtliche Literatur vertieft mit den Problemen des internationalen und transnationalen Umweltschutzrechtes befaßt, wobei allerdings auch die tiefschürfendste juristische Analyse und die vollständigste Rechtsquellensammlung[1] noch nicht über den vielfachen Mangel an Effizienz der Deklarationen, Konventionen, Berichte und Entwürfe hinwegtrösten können.

Da ist es hilfreich, sich zunächst ins Gedächtnis zu rufen, was das klassische internationale Völkerrecht und seine Aussagen zum internationalen Nachbarrecht zu leisten vermögen. Randelzhofer und Simma[2] haben vor nunmehr 10 Jahren am Beispiel des »Kernkraftwerkes an der Grenze« herausgearbeitet, was das internationale Deliktsrecht dem Staat, dessen Bevölkerung möglicherweise gefährdet ist, an juristischen Handhaben bietet: Über den Schadensanspruch für eingetretene Schäden (und zwar nicht nur im Wege einer Verschuldens-, sondern einer objektiven Risikohaf-

1 Rüster/Simma, *International Protection of the Environment, Treaties and related Documents,* Bd. I ff., New York 1975 ff.; vgl. auch das von der UNEP zusammengestellte *Register of International Conventions and Protocols in the Field of Environment* (UNEP/GC Information/5 vom 7. Februar 1977, Suppl. vom 15. Dezember 1977).

2 In: *Festschrift für Friedrich Berner zum 75. Geburtstag,* S. 389 ff., München 1973. Vgl. auch Küppers in: *ZRP* 1976, S. 260 ff., »Grenzüberschreitende Emissionen und internationales Nachbarrecht« (am Beispiel eines Flughafens mit grenzüberschreitendem Lärmteppich).

tung) hinaus einen Anspruch auf Beteiligung am Genehmigungsverfahren, gegebenenfalls auch auf Abwendung einer derartigen »ultra-hazardous activity«. Man wünschte sich vielleicht, daß dieses »klassische Instrumentarium« des internationalen Nachbarrechts in der politischen Praxis der vergangenen Jahre etwas schärfer zugespitzt worden wäre, man denke nur an »konventionelle«, aber deswegen nicht weniger intensive Schädigungen, wie sie z. B. über die innerdeutsche Grenze hinweg seit 1968 von der Kaliversalzung der Werra[3] hervorgerufen werden. Immerhin ist einem – möglicherweise schwer einzuklagenden – Schadenersatzanspruch ein Aufrechnungsanspruch inhärent.

Trotz dieser Perspektiven läßt sich aus dem deliktsrechtlichen Lösungsansatz kein stimmiges staatenübergreifendes Umweltrecht herausdestillieren. Zu schwer ist es oft, bestimmte Umweltschäden – man denke nur an den »sauren Regen« – genau lokalisierbaren Schadensquellen zuzuordnen. Auch ist die traditionelle diplomatische Zurückhaltung in Rechnung zu stellen, Beziehungen zwischen Staaten durch deliktsrechtliche Aktionen zu trüben. Schließlich lassen sich technische Abgrenzungen über »Ökostandards«, über Fangquoten und Lärmpegel, nicht im Wege des Gewohnheitsrechts entwickeln. Es führt somit kein Weg daran vorbei, daß die Staaten im Wege der Selbstbindung durch internationale Abkommen ihren Souveränitätspanzer dem Schutzinteresse anderer betroffener Staaten gegenüber öffnen.

Hierbei liegt in der Praxis der inhaltliche Schwerpunkt oft weniger beim eigentlichen Vertragstext selbst, sondern im Anhang (Annex, Protokoll), der die technischen Details enthält, durch die der staatsmännisch-getragene Wortlaut der Abkommen erst seine Zähne erhält. Diesen »internationalen technischen Regeln und Standards zum Umweltschutz« ist eine Untersuchung von Astrid Skala[4] gewidmet. Sie geht von den traditionellen Bereichen des internationalen Umweltschutzrechts, dem Gewässer-, Meeres- und Artenschutz aus und bezieht dann auch einige neuere Regelungen internationaler Organisationen zur Luftreinhaltung und zum Lärmschutz ein. Im Vordergrund stehen hierbei im Bereich des *Meeresschutzes* das Londoner Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl von 1954[5], dem inzwischen 63 Staaten beigetreten sind und das inhaltlich mittlerweile ein vollständiges Verbot des Ölablassens enthält, und das 1978 in Kraft getretene Pariser Übereinkommen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung vom Lande aus[6] sowie wichtige regionale Abkommen wie das 1979 in Kraft getretene Helsinki-Übereinkommen zum Schutze der Meeresumwelt des Ostseegebiets von 1974[7]. Im Bereich des *Artenschutzes* werden die Regelungsmechanismen der Londoner Walfangkonvention aus dem Jahre 1946[8] und das – derzeit 70 Vertragsparteien zählende – Washingtoner Artenschutzübereinkommen von 1973[9] dargestellt; letzteres hat erst jüngst durch die Forderung, auch die in Kanada gejagten Mützen- und Sattelrobben in den (abgestuften) Schutzkatalog aufzunehmen, wieder öffentliche Aufmerksamkeit gewonnen.

3 Nach Presseberichten, z. B. *FAZ* vom 31. Juli 1982, leiten thüringische Kaligruben täglich bis zu 35 000 Tonnen Salz in die Werra.
4 Astrid Skala, *Internationale technische Regeln und Standards zum Umweltschutz*, Bd. 64 der Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Köln/München 1982.
5 Text: Bundesgesetzblatt *(BGBl.)* 56 II, S. 379 ff., 164 II, S. 749, 1979 II, S. 62 ff.; zum Inhalt näher Abecassis, *The Law and Practice to Oil Pollution from Ships*, London 1978.
6 Text: Rüster/Simma, aaO. (FN 1), Bd. II, S. 748; *BT-Drucks.* 9/131.
7 *BGBl.* 79 II, S. 1230; dazu Gelberg in: *JIR*, Bd. 18 (1975), S. 204 ff.
8 Text Rüster/Simma, aaO. (FN 1), Bd. VII, S. 3498.
9 *BGBl.* 75 II, S. 773.

Dem *Lärmschutz* hat sich insbesondere die internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gewidmet, die in den »Aircraft-Noise-Regulations« vom 2. August 1971 Methoden zur Lärmmessung und Lärmgrenzwerte wenigstens für Unterschallflugzeuge vorschreibt[10]. Nur Empfehlungen ohne unmittelbare rechtliche Bindungswirkung sind dagegen die auf den *Lebensmittelschutz* bezogenen »food standards« der FAO und WHO (»codex alimentarius«)[11] und die vom Commitee on the Challenges of Modern Society« (CCMS) der Nato herausgegebenen Empfehlungen zur Messung und Bewertung der Luftverschmutzung in Ballungsgebieten, zur Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung[12].

Fast alle Vertragswerke sehen eine Anpassung der entscheidenden technischen Annexe in einem vereinfachten Verfahren vor. Meist erhält eine von den Vertragsparteien eingesetzte Kommission, wie im Bereich des Meeresschutzes die Internationale Maritime Beratungsorganisaion (IMCO) ein Initiativrecht zur Revision der Annexe. Ein Änderungsvorschlag der Kommission wird dann einem Repräsentativorgan der Vertragsparteien unterbreitet, das mit qualifizierter Mehrheit inhaltlich über den Vorschlag entscheidet, der dann aber noch von den einzelnen Vertragsstaaten akzeptiert werden muß, und sei es nur in der Form der Verschweigung, dem sogenannten contracting out; hierbei muß ein Vertragsstaat binnen einer gewissen Frist die Ablehnung einer Änderung ausdrücklich erklären, wenn er eine Bindungswirkung ausschließen will. Ein anderer Vertragstypus, der z. B. beim Washingtoner Artenschutzabkommen gewählt wurde, beläßt das Initiativrecht für Ergänzungsvorschläge bei den Vertragsstaaten und überträgt die Vorentscheidung über einen Änderungsvorschlag der qualifizierten Mehrheit einer Konferenz der Signatarstaaten oder einem vom AbkommensSekretariat gesteuerten schriftlichen Verfahren. Die endgültige Entscheidung trifft auch hier die einzelne Vertragspartei, in dem sie innerhalb von 3 Monaten einen Vorbehalt anmeldet oder die Änderung stillschweigend akzeptiert.

Es fragt sich, ob derartige Vertragsmechanismen, die sich alle in dem von Artikel 11 der Wiener Vertragsrechtskonvention eröffneten Rahmen abspielen, schon als »alternative Rechtsetzungsformen«[13] zu bezeichnen sind oder – wie teilweise in der Literatur – als internationale »Quasi-Legislative« verstanden werden können. Aus den von der Verf. aufgezeigten Einzelbeispielen scheint sich jedenfalls zu ergeben, daß der »dialektische Sprung« zu legislativähnlichen Akten noch keineswegs eingetreten ist. So konnten auch die elegantesten Verfahrensbestimmungen nicht die Annahme einiger wichtiger Annexe zum Londoner Meeresschutzabkommen sicherstellen oder die von der Walfangkonvention hauptsächlich betroffenen Nationen Japan und UdSSR zu entscheidenden Fortschritten bei Fangquoten und Fangverboten bewegen[14].

Ein tiefgreifender Durchbruch beim Erlaß und der Harmonisierung wichtiger Umweltbestimmungen ist auch noch nicht innerhalb der Europäischen Gemeinschaft geglückt. Dabei wäre die Abstimmung solcher »Ökostandards«, wie von Simson in seinem Beitrag zur Festschrift für Hans Kutscher[15] feststellt, gerade von der wirt-

10 Annex 16 zum Grundabkommen der ICAO; Text: Burhenne, *Internationales Umweltrecht,* Berlin 1974, 944: 90/38.
11 Shubber in: *ICLQ* 21 (1972) S. 631 ff.; Alstar, in: *Ecology Law Quarterly* 7 (1978), S. 412 ff.
12 Weitere Nachweise bei Skala, aaO. (FN 4), S. 115, FN 319 ff.
13 Wie dies Skala, aaO. (FN 4), S. 540 andeutet.
14 Ebenda, S. 53, 86.
15 von Simson, *Wachstumsprobleme einer Europäischen Verfassung, Festschrift für Hans Kutscher zum 70. Geburtsag,* Baden-Baden 1981, S. 481 ff. (493).

schaftlichen raison d'être der Gemeinschaft aus wichtig: Hält sich ein Betrieb an weitgehende Umwelterfordernisse, der Konkurrenzbetrieb aber nicht, ist es um die Wettbewerbsgleichheit geschehen. Dem Subventionswildwuchs wächst dann ein neuer Trieb in Form der Verschonungssubvention »Umweltdumping«.

Die Römischen Verträge selbst sehen keinen speziellen Umweltpassus vor. Für Richtlinien mit ökologischer Zielsetzung werden deshalb überwiegend die Artikel 100 (Rechtsangleichung zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes) und die Annexkompetenz des Artikels 235 bemüht[16]. Hervorzuheben wären etwa die noch von der EAG 1959 erlassene Richtlinie zum Schutze der Bevölkerung und Arbeitskräfte vor ionisierender Strahlung[17] und die EG-Richtlinien zur Eindämmung der Luftverschmutzung durch Motorenabgase[18].

Einen grundlegenden umweltpolitischen Durchbruch sähe Oppermann in seinem Beitrag in der Festschrift für Hans Kutscher[19] erst dann, wenn auch dem einzelnen ein »gewisser locus standi in seiner Eigenschaft als unmittelbarer Grenznachbar« eingeräumt würde, also der einzelne Bürger nach gleichen Grundsätzen wie im innerstaatlichen Recht des »Störer-Staates« gegen ein umweltrelevantes Projekt vorgehen könnte. Diese Entwicklung ist jedoch über eine unverbindliche »adhortatio fraterna« in den Guidelines des United Nations Environment Programme (UNEP) und im Bereich der EG über eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom April 1977[20] nicht hinausgekommen. Einzig in dem wirtschaftlich und soziologisch weitgehend homogenen Gebiet des Nordischen Rates ist in die nordische Umweltschutzkonvention von 1974[21] eine entsprechende Klausel des individuellen transnationalen Umweltschutzes aufgenommen worden, die die Gleichbehandlung der Inländer mit Angehörigen des Nachbarstaates in Umweltschutzsachen vorsieht. Dieser Weg sollte auch das umweltpolitische Ziel der EG sein, wenn es zugleich gelingt, Ansätze eines internationalen »Umweltquerulantentums« auszuschließen.

Im Verhältnis anderer Staaten zueinander, vor allem bei »intersystemaren Beziehungen«[22] mit Staaten des Ostblocks wird es jedoch gut sein, nicht gleich nach den Sternen des Rechtsschutzes zu greifen, sondern sich zunächst auf klare, unmittelbar vollziehbare und kontrollierbare zwischenstaatliche Abkommen traditioneller Art zu konzentrieren. Auch der einzelne Bürger hat von einem »Rechtsreflex« eines wirksamen zwischenstaatlichen Abkommens mehr als von einem mit gut gemeinten und weitgesteckten Deklarationen aufgeladenen »soft-law«, das dann in der Praxis nicht einmal als Zielnorm Beachtung findet. Einprägsames Beispiel hierfür sind die KSZE-Schlußakte von Helsinki (1975). Sie widmen in Korb 2 dem Umweltschutz einen eige-

16 Oppermann, »Gute Nachbarschaft im internationalen und europäischen Umweltschutzrecht‹, in: *Festschrift für Hans Kutscher* (FN 15), S. 301 ff.; Skala aaO. (FN 4), S. 103 ff.; Bungarten, *Umweltpolitik in Westeuropa*, Bonn 1978, S. 251 ff.; Riegel, »Die Kompetenzen der EG im Umweltschutz«, in: *BayVBl.* 1979, S. 97 ff.

17 *ABl.* 1959, S. 221; 1976, L 187, S. 1.

18 *ABl.* 1970, L 42, S. 16 – betr. Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung; *ABl.* 1972, L 190, S. 1 – betr. Dieselmotoren; *ABl.* 1970, L 76, S. 1, *ABl.* 1974, L 159, S. 61 – betr. Auspuffvorrichtungen.

19 Oppermann, aaO. (FN 16), S. 302.

20 Ders., aaO., S. 304, 312.

21 Ders., aaO., S. 316 mit Hinweis auf Kiss, »La Convention nordique sur l'Environment«, in: *AFDI*, Bd. 20 (1974), S. 808 ff.

22 Zu deren Problemen vgl. Streintz, *Meinungs- und Informationsfreiheit zwischen Ost und West*, München 1981, S. 229 ff.

nen Abschnitt, der die Teilnehmerstaaten unter anderem zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Luftverschmutzung, der »Entschwefelung fossiler Brennstoffe und Abgase, der Bekämpfung der Verschmutzung durch Schwermetalle, Stickstoffoxyde« usw. anhält. Dies konnte aber nichts daran ändern, daß der »saure Regen« gerade in den Wäldern entlang der Grenze zur DDR und CSSR in den Jahren nach der Unterzeichnung der Schlußakte zum gravierenden Problem wurde.

GESCHICHTE, SOZIOLOGIE UND PRAXIS

Eine Sammelbesprechung von Beiträgen zu ihrem gegenseitigen Verhältnis

Von Walter Kiefl

Der Geschichte der Soziologie in Klassikern

Geschichte und Soziologie sind insofern aufeinander bezogen, als der Geschichtsprozeß soziologischen Betrachtungen zugänglich ist bzw. die Soziologie geschichtsphilosophischen Reflexionen ihre Entstehung verdankt, gleichzeitig aber soziologische Konstruktionen zum besseren Verständnis auch auf dem Hintergrund geschichtlicher Prozesse analysiert werden müssen, daß also das Denken über Gesellschaft nicht unabhängig ist von konkreten Bedingungen der Gesellschaft, in der es stattfindet. Aus der Abhängigkeit der Soziologie von Entwicklungen, die sie untersucht, leitet sich ein Bedarf an immer wieder neu zu konzipierenden Darstellungen ab. Neben begriffs-, theorie- und problemgeschichtlichen Abhandlungen sind auch mehr werksgeschichtlich orientierte Darstellungen einzelner Autoren hilfreich, wobei jedoch schon aus praktischen Gründen eine Auswahl derjenigen zu treffen ist, die einer gesonderten Betrachtung wert erscheinen. Wenn auch die damit verbundene Personalisierung in gewisser Weise der systematischen Behandlung der vielfältigen gesellschaftlichen und kulturellen Einflüsse und Wechselwirkungen, welchen das Denken jedes Theoretikers unterliegt, entgegensteht, bieten Werksgeschichten den Vorzug einer größeren Annäherung an die spezifische Denk- und Argumentationsweise. Daß aber zwischen ideengeschichtlichen und werksgeschichtlichen Darstellungen kein unüberbrückbarer Gegensatz bestehen muß, zeigt (wie schon der erste, so auch) der zweite Band der »Klassiker des soziologischen Denkens, herausgegeben von Dirk Käsler[1]. Ähnlich aufgebaut wie der bereits früher vorgelegte Teil[2] enthält er ausführliche und weitgehend einheitlich gegliederte Einzeldarstellungen über Leben, Werk und Methode sowie die wissenschaftliche Bedeutung zu Lebzeiten und für die gegenwärtige und zukünftige Soziologie von George Herbert Mead (als einzigem nicht-deutschsprachigen Klassiker), Max Weber, Max Scheler, des heute zu Unrecht weitgehend vernachlässigten Robert Michels, von Theodor Geiger, Karl Mannheim und Alfred Schütz. Die durch die namhaften Autoren der Einzelbeiträge geweckten Erwartungen werden

1 D. Käsler (H.), *Klassiker des soziologischen Denkens.* Zweiter Band. Von Weber bis Mannheim. München 1978, Beck.
2 D. Käsler (H.), *Klassiker des soziologischen Denkens.* Erster Band. Von Comte bis Durkheim. München 1976, Beck.

erfüllt. Schon in formaler Hinsicht kann der Band als Standardwerk der Soziologiegeschichte dienen, enthält er doch für sämtliche der besprochenen Klassiker ein vollständiges Werksverzeichnis, Bemerkungen zur Quellenlage, eine ausführliche Sekundärbibliographie und insgesamt ein detailliertes und erschöpfendes Sach- und Personenregister. Einzig hinsichtlich der Auswahl der Klassiker ließen sich – wie bei jeglichem derartigen Bemühen – Einwände vorbringen: Zunächst fällt die Überrepräsentation deutscher Soziologen, sodann die relativ »alter« Klassiker auf – beides Kritikpunkte, die sich durch eine wünschenswerte Fortsetzung der Reihe leicht beheben ließen. Talcott Parsons, Robert K. Merton oder George Caspar Homans – um nur einige zu nennen – haben in entscheidender Weise die Entwicklung der Soziologie beeinflußt und dürften in einer derartigen Zusammenstellung ebensowenig fehlen wie auch weitere deutschsprachige Gelehrte, so z. B. Theodor W. Adorno, Arnold Gehlen oder Helmut Schelsky (wobei auf den letztgenannten noch einzugehen sein wird). Andernfalls bliebe der Eindruck einer inkonsistenten Auswahl (die internationale Ausrichtung des ersten Bandes erfährt keine Fortsetzung) erhalten. Auch die Bestimmungskriterien des Herausgebers (Soziologischer Klassiker ist, wer sich selbst ausdrücklich als Soziologe versteht und relevante Beiträge für die (Weiter-)Entwicklung soziologischer Theorien und/oder für die (Wieder-)Entdeckung eines wichtigen Problembereiches und/oder neuen Methoden zu dessen Erforschung hervorgebracht hat) mögen nicht ungeteilte Zustimmung finden, doch läßt sich so die unumgängliche Beschränkung noch am besten rechtfertigen.

Insgesamt liegt aber hier ein ausgezeichnetes Beispiel einer wissenschaftlichen Biographie vor, dem allenfalls die bereits selbst »klassische« Darstellung von Aron[3] vergleichbar erscheint.

Den zugrunde liegenden historischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen wird die notwendige Aufmerksamkeit gewährt, so daß eine gelungene Synthese zwischen einer mehr problemgeschichtlichen, eher ahistorischen Darstellung und einer Werks- bzw. »Heroengeschichte« vorliegt. Dennoch gibt es Differenzen zwischen den Einzelbeiträgen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Verständlichkeit, was jedoch nicht allein am jeweiligen Klassiker liegt. Beispielhaft ist das vom Herausgeber verfaßte Kapitel über Max Weber, dessen unmittelbare Wirkung auf die Weiterentwicklung der Soziologie in Deutschland zunächst vergleichsweise gering blieb, der keine neue Theorie im eigentlichen Sinne entwickelt und auch keine neuen Problemfelder erschlossen hat, somit den Bestimmungskriterien nur bedingt genügt. Dennoch kann er, wie auch der Beitrag von Helmut Fogt im Sonderheft der Kölner *Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* belegt[4] nicht als »einsamer, unverstandener Geistesriese« bezeichnet werden.

Beide Beiträge lassen erkennen, warum Weber (aber auch andere deutsche Soziologen) im Unterschied zu manchen ausländischen Kollegen keine eigene Schule begründete: Seine Arbeiten schienen wenig geeignet – der damaligen wissenschaftlichen »Mode« entsprechend –, zu einem geschlossenen System integriert zu werden.

3 R. Aron, *Hauptströmungen des klassischen soziologischen Denkens/Hauptströmungen des modernen soziologischen Denkens* (Neuauflage). Reinbek b. Hamburg 1982, Rowohlt. (zuerst 1965).

4 M. R. Lepsius (H.), *Soziologie in Deutschland und Österreich 1918–1945*, Opladen, Westdeutscher Verlag (= Sonderheft 23 der Kölner *Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*).

Soziologie und Praxis zwischen den Kriegen

Auf dem Hintergrund der noch in den zwanziger Jahren weitgehend unzureichend ausgeprägten Kommunikation waren Außenseiter- und Sektierertum mehr oder weniger vorprogrammiert. Das Fehlen fruchtbarer Diskussionen und Beurteilungskriterien für die praktische Anwendung behinderte eine effektive Konkurrenz und die Eliminierung weniger geeigneter Konzeptionen, erschwerte aber gleichzeitig das Auftreten fruchtbarer Neuanfänge. Eine derartige Situation bestand (nicht nur) für die Soziologie der Zwischenkriegszeit in Deutschland für eine längere Zeit, was Schelsky zu der Bemerkung veranlaßte, nicht der Nationalsozialismus hätte die Soziologie in Deutschland zu Ende gebracht, sondern sie sei zu dieser Zeit schon von selbst am Ende gewesen[5]. Daß diese Einschätzung zumindest überzeichnet ist, belegt der bereits erwähnte 23. Sonderband der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*[6]. Ungeachtet der aus heutiger Sicht als nicht optimal erscheinenden und sowohl geistes- als auch wissenschaftsgeschichtlich zu erklärenden Schulenbildung sowie der Bedeutung von Einzelpersönlichkeiten an bestimmten anerkannten Wirkungsstätten (so besonders Berlin, Leipzig, Köln oder Wien) machen die Beiträge deutlich, daß sich die Soziologie in Deutschland und Österreich zwischen 1918 und 1945 nicht auf die Darstellung bestimmter »Klassiker« beschränken läßt. Die Aufsätze dieses Sammelbandes vermitteln ein umfassendes Bild der Situation der Sozialwissenschaften und deren Entwicklung bzw. Entwicklungsmöglichkeiten in dieser Periode. Aufgrund der vorliegenden umfangreichen Literatur zur »Frankfurter Schule« und zum Einfluß der (neo-positivistischen) Wissenschaftstheorie wurden zwar diese beiden wichtigen Bereiche ausgeklammert, doch kommt diese Beschränkung bisher relativ vernachlässigten Komplexen zugute. In diesem Rahmen erscheint es unmöglich, auf sämtliche Arbeiten in der eigentlich gebotenen Ausführlichkeit einzugehen, doch sollten sie, soweit im folgenden nicht skizziert – hier wenigstens erwähnt werden:

Die Soziologie in Berlin um 1930 wird von René König, die in Leipzig zwischen 1925 und 1945 von Hans Linde geschildert, wobei im letztgenannten Beitrag besonders auf Hans Freyer eingegangen wird. Karl-Siegbert Rehberg stellt in seinem Aufsatz »Philosophische Anthropologie und Soziologisierung des Wissens vom Menschen« Zusammenhänge zwischen einer philosophischen Denktradition und der Soziologie in Deutschland her und Helmut Fogt widerlegt die für eine »Heroengeschichte« passende Ansicht, daß Max Weber ein Außenseiter in der Soziologie in Deutschland während der Weimarer Republik gewesen sei. Mit den Auseinandersetzungen um die Bestimmung der Soziologie auf den sieben Deutschen Soziologentagen zwischen 1910 und 1930 befaßt sich der Beitrag von Dirk Käsler und Carsten Klingemann untersucht die Entwicklung während der nationalsozialistischen Ära. Obgleich für das damalige System teilweise durchaus nützlich, ergaben sich (plausibler- und glücklicherweise) kaum weiterführende Impulse auf nationaler oder internationaler Basis – ganz im Gegensatz zum österreichischen Beitrag zur Soziologie zwischen der Jahrhundertwende und 1938.

Ein weiterer Abschnitt enthält Biographien und Gesprächsaufzeichnungen von führenden Sozialwissenschaftlern der Zwischenkriegszeit (Ernst Mannheim, Kurt H. Wolff, Reinhard Bendix (Autobiographie), Alexander Rüstow, Alfred Schütz und Paul Lazarsfeld. Beiträge speziell über die sozialwissenschaftliche Emigration und

5 H. Schelsky, *Ortsbestimmung der deutschen Soziologie.* Düsseldorf 1959, S. 36.
6 M. R. Lepsius, aaO. (FN 4).

ihre Folgen aufgrund der nationalsozialistischen Machtübernahme finden sich im dritten Abschnitt.

Einleitend weist Lepsius auf die vergleichsweise geringe Beachtung hin, die die Soziologie der Zwischenkriegszeit bislang in der Fachliteratur gefunden hat. Dies wird u. a. auf die Komplexität der Zeitkultur, auf die vielfältigen wissenschaftlichen Orientierungen, die politischen Brüche und die engen Verflechtungen von Wissenschaftsentwicklung und der Kultur- und Ideengeschichte zurückgeführt, die eine Analyse erschweren. Hervorgehoben wird dabei die in Anbetracht des damaligen mitteleuropäischen deutschsprachigen Kulturraumes die Unzulässigkeit einer Verkürzung der Wissenschaftsgeschichte der Soziologie auf das Deutsche Reich und Österreich.

Die Situation der Epoche war – wie ausgeführt – durch eine Mehrzahl von Schulen und das Fehlen einer dominierenden und vor allem integrierenden Gestalt gekennzeichnet, durch eine wissenschaftsgeschichtliche Heterogenität und einen wenig ausgeprägten Konsens hinsichtlich des methodischen Vorgehens. Die Konzeption der Soziologie als empirische Einzelwissenschaft war noch wenig verbreitet, ihr Professionalisierungsgrad gering und das Selbstverständnis der Soziologen ambivalent.

Webers Versuch der Konstituierung der Soziologie als empirische, auf dem methodologischen Individualismus aufbauende werturteilsfreie Wissenschaft übte keinen nachhaltigen Einfluß aus. Ebensowenig konnten sich aber auch andere Schulen – im Unterschied etwa zur Lage in Frankreich oder den USA – als repräsentativ für eine »Deutsche Soziologie« stabilisieren, bzw. waren dazu die vorhandenen holistischen, historischen, idealistischen und voluntaristischen Traditionen wenig geeignet. Verbreitet war die Auffassung, daß die Soziologie kein konkretes Erkenntnisobjekt besäße, es allenfalls eine mehr oder weniger vage soziologische Perspektive gäbe und keine Eindeutigkeit bezüglich ihrer Fragestellung und ihrer Methoden bestünde. Dies alles konnte einer Anerkennung des Faches und seiner Institutionalisierung an den Hochschulen nicht förderlich sein. Während die Universitäten zunächst nur wenig zur weiteren Entwicklung beitrugen, kamen nun auch in Deutschland Impulse aus der Praxis, insbesondere aus der nach dem Ersten Weltkrieg stark gewordenen Volkshochschulbewegung. Dem Vorherrschen der traditionalistischen Orientierung im akademischen Bereich erwuchs damit eine starke, demokratisch, liberal oder sozialistisch geprägte Konkurrenz auch in außeruniversitären Tätigkeitsfeldern. Das Ende der zwanziger Jahre markiert für Lepsius aber auch an den Universitäten eine Belebung, veranlaßt durch einen Generationenwechsel: Neue, nicht mehr vom Kaiserreich geprägte Lehrstuhlinhaber zeigten stärkeres Interesse an der Empirie und an der Untersuchung der Sozialstruktur (und waren dann auch in größerem Umfang von den Auswirkungen der nationalsozialistischen Herrschaft betroffen als die älteren Wissenschaftler). Im Widerspruch zu der oben zitierten Bemerkung von Schelsky deutet nach Lepsius nichts darauf hin, daß die Soziologie am Ende der Weimarer Republik selbst ihr Ende erreicht hätte »... im Gegenteil, sie zeigt theoretisch, in ihrer empirischen Forschungsleistung und in ihrer Institutionalisierung gerade in den letzten Jahren der Weimarer Republik eine lebhafte und breite Entwicklung«[7] – wenn diese auch (noch) nicht in entsprechenden Theorienentwürfen kumulierte.

Wie der Beitrag von Reinhold Knoll, Gerhard Majce, Hilde Weiss und Georg Wieser zeigt, kann dies in vielleicht noch stärkerem Maße für Österreich gelten. Die

7 M. R. Lepsius, »Die Soziologie der Zwischenkriegszeit. Entwicklungstendenzen und Beurteilungskriterien« in: ders., aaO. (FN 4), S. 17.

Autoren gehen ausführlich auf das kulturelle und wissenschaftliche Leben in Wien in der Periode zwischen der Jahrhundertwende und der Okkupation ein und machen die Beziehungen zwischen den verschiedenen Disziplinen, Schulen und Strömungen deutlich, indem sie die Verbindungen zwischen Nationalökonomie und Soziologie (Wiener Grenznutzenschule) analysieren, auf die neuromantischen und restaurativen Gegenströmungen eingehen und insbesondere die Entwicklung des sowohl praktisch-politischen als auch theoretisch und empirisch fruchtbaren Austro-Marxismus, verstanden als »Theorie-Praxis-Komplex für die Gesamtwirklichkeit und -wirksamkeit des österreichischen Sozialismus zwischen den beiden Weltkriegen« nachzeichnen. Bemerkenswert erscheint hier insbesonders, wie radikal-sozialreformerisches Bemühen und konkrete empirische Forschungsarbeit zusammengehen, und letztere dadurch in einem bemerkenswertem Ausmaß angeregt wurde. Nach Marie Jahoda, einer Mitarbeiterin der berühmten Marienthal-Studie über die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, schien der Drang zur Praxis, d. h. zur Umsetzbarkeit und Anwendung der Forschungsergebnisse so groß, daß damals die Idee einer wertfreien Soziologie wenig verstanden wurde. Für die Weiterentwicklung einer Wissenschaftsauffassung, die eine strikte Trennung von wissenschaftlichen Aussagen und Werturteilen auf ihr Programm gesetzt hatte, sind die Arbeiten des »Wiener Kreises«, der sich die Ausarbeitung der Grundlagen einer positivistischen Methodologie zum Ziel setzte, höchst bedeutungsvoll gewesen. Wie am Beispiel von Otto Neurath sichtbar, bestand aber kein notwendiger Gegensatz zum Sozialismus. Im Gegenteil erschien der logische Empirismus als Grundlage einer sozialistischen Praxis und ein Wesensmerkmal des Sozialismus war die rationelle, planerische Praxis mit humanistischer Zielsetzung. Die Affinität von Sozialismus und Empirismus wurde aber auch dadurch erleichtert, daß in der damaligen Situation allein die sozialistischen Parteien ein rationales Weltbild propagierten.

Insgesamt vermittelt der Beitrag einen umfassenden Einblick in die sozialwissenschaftliche Szene einschließlich der psychoanalytischen Schule, wobei auch der nachhaltige Einfluß österreichischer bzw. in Österreich lehrender Soziologen auf die internationale Entwicklung deutlich wird. Als einer der hierfür wohl wichtigsten Repräsentanten gilt Paul Lazarsfeld, mit dem sich zwei Beiträge befassen: Hans Zeisel schildert Lazarsfelds Wirken im Wien der zwanziger Jahre auf dem Hintergrund der herrschenden geistigen, kulturellen und politischen Einflüsse, während sich der Bericht von James S. Coleman mit Lazarsfelds wissenschaftlichem Lebenswerk vor allem nach der Emigration in die USA auseinandersetzt und die entscheidenden Leistungen besonders auf methodologischen Gebiet (Stichprobenerhebungen, Panelverfahren, Darstellung analytischer Verfahren zur Identifizierung von Scheinkorrelationen und Interventionen usw.), für die Markt- und Meinungsforschung, die Wahlforschung oder die Analyse von Massenkommunikationsprozessen hervorhebt. Obgleich Lazarsfeld viel zur Entwicklung einer quantifizierend orientierten Sozialforschung beigetragen hat, lag es ihm fern, andere Vorgehensweisen abzuwerten, doch konzentrierte er seine Bemühungen auf den erstgenannten Aspekt, in der Überzeugung, daß er auf diesem Gebiet talentierter sei – Ausdruck einer intellektuellen Redlichkeit, die, wäre sie weiter verbreitet, wohl manchen Schulenstreit entbehrlich gemacht hätte.

Soziologie im Nationalsozialismus und in der Emigration

Verglichen mit der mehr kosmopolitischen Situation in Wien mag die damalige Lage an deutschen Universitäten »ärmer«, d. h. weniger offen und mehr in Schulen organi-

siert anmuten. Mit der Situation in Leipzig und insbesondere mit dem Soziologen Hans Freyer befaßt sich der Beitrag von Hans Linde. Speziell den Einfluß der Jugendbewegung auf Freyer und sein Werk behandelt der Aufsatz von Elfriede Üner. Beide Arbeiten tragen dazu bei, das einseitige Bild von Freyer als Apologeten des Nationalsozialismus zu korrigieren. Der Nationalsozialismus, mit dessen Auswirkungen auf die Entwicklung der Soziologie sich der Beitrag von Carsten Klingemann beschäftigt, bedeutete eine drastische Perspektivenverengung, der z. B. makrosoziologische Strukturanalysen der Industriegesellschaft ebenso zum Opfer fielen wie psychoanalytisch orientierte Arbeiten oder ideologiekritische Intentionen. Er bewirkte eine Rücknahme der bereits erreichten analytischen Differenzierung der sozialwissenschaftlichen (Selbst-)reflexion und eine wesentliche Verminderung des Interesses an der empirischen Sozialforschung, die – soweit nicht im Sinne planerischer oder nachrichtendienstlicher Zwecke anwendbar – jeglichem diktatorischem Regime suspekt erscheinen wird. Inwieweit diese Beschränkungen und Verarmungen auch das vorläufige Ende der Soziologie in Deutschland bedeutete, läßt sich nicht eindeutig beantworten. Wenn auch die im engeren Sinne soziologischen Paradigmen, d. h. die Bemühungen, Verhalten aus der Struktur menschlichen Zusammenlebens zu erklären, verfielen (und insofern nach Lepsius die Machtergreifung auch als Beendigung der Soziologie gesehen werden kann), verblieb dennoch ein gewisser Rest einer noch geduldeten, angepaßten und entschärften bzw. legitimatorischen Sozialwissenschaft im weitesten Sinne[8]. Neben den tiefgreifenden personellen Veränderungen hauptsächlich durch Entlassungen und erzwungene Emigration ist sie u. a. gekennzeichnet durch die Betonung des idealistischen Erbes, durch Versuche der Transformation sozialer Strukturanalysen auf eine politisch bestenfalls indifferente Anthropologie und die Konzentration der verbliebenen Forschungsaktivitäten auf unmittelbar technokratisch verwertbar erscheinende oder ideologisch mißbrauchbare Fragestellungen bzw. Bereiche, aber auch durch einige ernstzunehmende (wenn auch teilweise einer zumindest stilistischen »Säuberung« bedürftige) Arbeiten etwa auf dem Gebiet der Bevölkerungswissenschaft (die unter den Konsequenzen dieses Wohlwollens später noch zu leiden hatte), der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte oder der Betriebs-, Arbeits- und Organisationssoziologie. Insgesamt erscheinen aber die Bemühungen sozialwissenschaftlicher Arbeit größtenteils folgenlos und die deutsche Soziologie verlor nicht nur den Anschluß an ihre eigene Tradition, sondern auch vor allem an die internationale Entwicklung. Beides wurde erst nach dem Krieg mit einer entsprechenden zeitlichen Verzögerung zum großen Teil von den ehemaligen Emigranten geleistet.

Bei der Emigration von Sozialwissenschaftlern lassen sich drei Wellen unterscheiden: zunächst wanderten viele Gelehrte ab 1933 aus Deutschland aus. Weitere folgten mit dem Anschluß Österreichs 1938. Viele der bereits Emigrierten standen nach der Eroberung weiterer europäischer Länder ab 1939/40 zum zweitenmal vor der Notwendigkeit einer Flucht. In der Literatur haben bislang die Folgen für die Aufnahmeländer stärkere Beachtung gefunden als die Verluste für die Abgabeländer, was zu der (von Lepsius kritisierten) Annahme geführt hat, daß der Vorteil für erstere größer gewesen sei als der Nachteil für letztere. Ungeachtet des nachweisbaren Einflußes deutschsprachiger Soziologen außerhalb ihrer Heimat während dieser Zeitspanne

8 Vgl. hierzu z. B. W. Bergmann u. a., *Soziologie im Faschismus 1933–1945. Darstellung und Texte*, Köln 1981.

waren die Sozialwissenschaften im Ausland entweder bereits fest institutionalisiert und konnten auf eine eigene erfolgreiche Tradition zurückblicken (USA), oder es bestanden nur geringe Chancen für eine effektive Befruchtung aufgrund nicht vorhandener Voraussetzungen, d. h. eines nicht perzipierten bzw. nur mittelbaren Nutzens. Die Emigration namhafter Gelehrter, z. B. Alexander Rüstow oder Fritz Neumark in die neutrale Türkei repräsentiert den letztgenannten Fall. Abgesehen von den mehr oder weniger großen Schwierigkeiten in einem Land mit gänzlich anderer Kultur ergaben sich daraus jedoch auch über die Emigrationsperiode hinausreichende Kontakte, deren weitere Entwicklung bis hin zur Gegenwart einer eigenen Untersuchung wert erschiene. Anhand dieses Beispiels werden einige Vorbedingungen für die Etablierung der Sozialwissenschaften (als Produkt europäischer Zivilisation) außerhalb der bis dahin nahezu ausschließlich untersuchten Industriegesellschaften sichtbar: eine gewisse Flexibilität der Wissenschaftler, eine wirtschaftswissenschaftliche Orientierung einerseits und ein durch planmäßige Reform- und Modernisierungspolitik induzierter Bedarf auch und gerade an technologisch verwertbarer Sozialwissenschaft haben zu dieser frühen symbiotischen Beziehung (»Entwicklungshilfe« gegen Arbeitsmöglichkeiten) beigetragen. Wesentlich leichter, wenn auch meist schwer genug hatten es dagegen jene, die entweder direkt oder über eine Zwischenstation in die USA auswanderten, obgleich auch von ihnen nur ein Teil wissenschaftlich erfolgreich arbeiten konnte. Entsprechend der Heterogenität der theoretischen Ausrichtungen und Arbeitsgebiete sowie der Frage, ob, wann und an welcher Stelle die Emigranten Zugang zum Hochschulsystem fanden, zeigten sich vielgestaltige und diffuse Einflüsse. Hierzu ist der Beitrag von Benita Luckmann über die Gründung der Graduate Faculty an der New York School for Social Research exemplarisch, in dem u. a. nicht nur die positiven Funktionen dieser Exiluniversität aufgezeigt werden, sondern auch die Konflikte und Schwierigkeiten, denen die Flüchtlinge ausgesetzt waren.

Themen, die nicht nur diese Emigranten auch nach ihrer Rückkehr noch beschäftigten, waren u. a. die Ursachen und Folgen des (nationalsozialistischen) Totalitarismus, der Zusammenhang von politischer Ordnung und Persönlichkeitsstruktur (autoritäre Persönlichkeit) und nicht zuletzt Beiträge zur Übertragung der »klassischen« deutschen Soziologie ins Englische. Umgekehrt erfuhr die wissenschaftliche Orientierung der Emigranten eine Veränderung zum Empirismus und Pragmatismus hin, während sich die politischen Einstellungen vielfach vom Sozialismus auf den Liberalismus hin zubewegten. Zwar läßt sich in der amerikanischen Soziologie gleichzeitig auch eine stärkere Hinwendung zur historisch-komparativen bzw. mehr theoretischen Betrachtungsweise feststellen, doch beruht dies nur zum Teil auf der Emigration und deren Folgen, da diese Entwicklung bereits früher begann bzw. weitgehend unabhängig davon einsetzte. Insgesamt haben sich nun die Beeinflussungen von West nach Ost im Unterschied zu früheren Epochen als stärker erwiesen, was sich besonders deutlich in den Bereichen Sozialforschung und Methodologie zeigte und sich auch langfristig auf das Verhältnis des Wissenschaftlers zur politischen Praxis ausgewirkt hat.

Soziologie und Praxis

Eine gut lesbare und doch systematische Darstellung auf dem Gebiet der Methodologie und der Anwendung der Sozialwissenschaften ist auch der zweite Band der *Papers of Methodology* des international renommierten Soziologen und Konfliktforschers

Johan Galtung[9]. Den Einzelbeiträgen liegt – wie auch dem ersten Band – die zentrale These zugrunde, daß der Sozialwissenschaftler nicht außerhalb oder über seinen Forschungsobjekten stehen kann und die Methodologie in ihrem sozialen Kontext verstanden werden muß. Diese These mag angesichts der intensiven Auseinandersetzung über die Voraussetzungen sozialwissenschaftlicher Forschung und die Gebundenheit an die soziale Wirklichkeit, die zur Entwicklung eines neuen Methodologieverständnisses geführt hat, nicht sehr originell erscheinen, hat aber ihre Berechtigung angesichts einer von derartigen Reflexionen nur teilweise berührten Forschungspraxis. Der vielleicht wichtigste und erstmals 1968 publizierte Aufsatz »The Social Sciences« untersucht die Prozesse der Polarisation und Integration in den Sozialwissenschaften, wobei der Versuch unternommen wird, die Spaltung in nomothetische und ideographische sowie in synchronische und diachronische Wissenschaften zu überwinden und die Komplementarität der Ansätze anstatt ihre Gegensätzlichkeit hervorzuheben. Dabei wird besonders auf die Notwendigkeit einer diachronisch-nomothetischen Soziologie, wie sie z. B. für Makro-Analysen des sozialen Wandels aufscheint, herausgestellt. Nach Galtung besteht das Ziel nicht in einer wie auch immer gearteten Vereinheitlichung der Wissenschaften, sondern in der Förderung der Integration durch die Herstellung möglichst symmetrischer Austauschbeziehungen zwischen den einzelnen Disziplinen, wobei Analogien zu internationalen Integrationsbemühungen hergestellt werden: Wie Staaten unterschiedliche Macht und unterschiedliches Prestige besitzen, haben z. B. ideographisch ausgerichtete Wissenschaften häufig ein geringeres akademisches Ansehen, verglichen mit stärker theorie-orientierten Disziplinen. Dabei bestünden durchaus Voraussetzungen für wechselseitig profitable Beziehungen: Ideographische Wissenschaften wie z. B. Geschichte, Ethnographie oder Archäologie könnten eine Aufgabe auch darin sehen, den nomothetisch orientierten Wissenschaften wie Soziologie oder Anthropologie »geläuterte«, d. h. quellenkritisch überprüfte Daten zu liefern und dafür quasi zum Ausgleich Beiträge für ihre eigenen theoretischen Bemühungen zu erhalten. Zwar spielt sich der Forschungsprozeß in der Praxis nach diesem Muster ab, jedoch ließe sich eine effektivere Gestaltung derartiger Dienstleistungsfunktionen vorstellen, was u. a. verstärkte Bemühungen und Befähigungen einzelner Wissenschaftler erfordern würde, einander auch über Fakultätsgrenzen hinweg zu verstehen. Eine derartige Integration, nicht nur in der Forschung, sondern auch in der Lehre und besonders in wissenschaftlichen Einrichtungen und Institutionen wäre Galtung zufolge schon aus ökonomischen Gründen wünschenswert: Sozialforschung könnte so »preiswerter« sein, was auch mit auf die Verringerung ihrer Abhängigkeit von Auftraggebern hinauslaufen würde, womit sich der Verfasser in einem weiteren Beitrag (»Science Assistance and Neo-Colonialism: Some Ethical Problems«) befaßt. Bemühungen um eine verstärkte Integration schließen dabei keineswegs die Entstehung neuer Differenzierungen – nur eben nach neuen Kriterien – aus, erfordern aber eine kritische Haltung gegenüber ethnozentristischen und provinzialistischen Perspektivenverengungen. In diesem Zusammenhang weist er u. a. auf die Auswirkungen eines »teutonischen Denkstils« hin, den er allerdings, wie der Titel des entsprechenden Aufsatzes vermuten lassen könnte, weder auf Deutschland beschränken noch ihm dort eine Ausschließlichkeitsgeltung verschaffen möchte, wenn er sich auch hierzulande einer besonderen Beliebtheit erfreut (hat). Kennzeich-

9 J. Galtung, *Papers on Methodology. Theory and Method of Social Research.* Volume II. Copenhagen 1979, Ejlers.

nend dafür ist die Betonung formaler Aspekte, die axiomatische Grundlegung und die Hervorhebung deduktiver Vorgehensweisen, unter Vernachlässigung der empirischen Realität, der man sich vorwiegend nur zu Illustrationszwecken bedient. Mag es sich auch hier um bewußte Vereinfachungen handeln, so scheinen damit doch bestimmte geistesgeschichtliche Strömungen und Entwicklungen gut getroffen. Im Unterschied zur pragmatisch ausgerichteten amerikanischen Soziologie wurde z. B. in Deutschland lange Zeit das allgemeine Ziel der Kultur- und Sozialwissenschaften (wie oben angedeutet) weniger in einem kumulativen Beitrag zum Wissensfortschritt innerhalb einer kooperierenden Wissenschaftsgemeinschaft gesehen, als vielmehr darin, ein eigenes, relativ geschlossenes »System« vorzulegen. Dies dürfte nicht wenig dazu beigetragen haben, daß die deutsche Soziologie auch ohne die einschneidenden Veränderungen durch die nationalsozialistische Herrschaft ins Hintertreffen geriet. Der von Galtung skizzierte »teutonische Stil« kann noch keineswegs als überwunden angesehen werden. Es gilt, gegenüber den von ihm ausgehenden Versuchungen wachsam zu sein, ebenso aber auch gegenüber westlichen neokolonialistischen Einflüssen auf die Forschung. Galtung setzt sich hier kritisch mit ethischen Problemen in Verbindung mit dem umstrittenen Projekt »Camelot« auseinander, einem von der US-Regierung geförderten Forschungsvorhaben zur Untersuchung von Möglichkeiten, soziale und kulturelle Entwicklungen in anderen Ländern zu beeinflussen bzw. zu verhindern – konkret: revolutionären Prozessen in Lateinamerika entgegenzuwirken. Es handelt sich dabei um die alte und immer wieder neu zu stellende Frage nach der Verantwortung des Sozialwissenschaftlers gegenüber seinem Untersuchungsobjekt, der sozialen Realität bzw. der betroffenen Menschen. Für Galtung stellt sich die Sozialwissenschaft dar als soziale Aktivität, die nicht ungelöst von Gruppeninteressen ist. Ihr Ergebnis kann nicht von den sozialen Konsequenzen isoliert werden, die wiederum der Forschung zugänglich sind und ihr auch bedürfen. Es gilt, das Bewußtsein für diese Wechselbeziehung herzustellen und zu erweitern. So wie der Forscher die Verantwortung auf individueller Ebene anerkenne (indem er z. B. die Anonymität der Befragten wahrt), müßte dies auch auf kollektiver Ebene gelten, indem z. B. die möglichen Folgen der Forschung für Personenkategorien (z. B. Arbeiterschaft, Sozialhilfeempfänger usw.) stärker bedacht würden. Letztendlich sei – wie bereits erwähnt – auf eine größere Unabhängigkeit von Geldgebern hinzuwirken, etwa durch internationale Zusammenarbeit, Verbilligung von Sozialforschung oder die Schaffung von Institutionen, die von einer Mehrzahl von Geldgebern auch unterschiedlicher Zielsetzungen unterstützt würden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß ein wesentlicher Teil der Aufwendungen – stärker in Europa als in den USA – von den öffentlichen Haushalten getragen werden, doch erstreckt sich diese Abhängigkeit noch weiter, da auch die Zugänglichkeit zu Untersuchungspopulationen von der Unterstützung bzw. Erlaubnis politischer Entscheidungsträger abhängen kann.

Der Verbindung von Politik und Sozialforschung wendet sich ein von Martin Bulmer publizierter Band *The Uses of Social Research* zu[10], als drittes Buch einer vom selben Autor herausgegebenen Reihe zur gegenwärtigen Sozialforschung. In ihm wird ausführlich auf methodologische Aspekte in Verbindung mit der praktisch-politischen Anwendbarkeit sozialwissenschaftlicher Forschung eingegangen, wobei naturgemäß die Situation in Großbritannien als erstem Land, in dem eine Einflußnahme der

10 M. Bulmer, *The Uses of Social Research. Social Investigation in Public Policy-Making.* London 1982. Allen & Unwin.

Sozialwissenschaften auf die Politik stattfand, im Vordergrund steht und mit zahlreichen Beispielen belegt wird. Kennzeichnend für die britische Sozialforschung ist neben ihrer von Anfang an praktischen Ausrichtung auch die späte akademische Institutionalisierung. Der erste Beitrag des Sammelbandes bietet einen historischen Abriß, beginnend mit den empirischen Erhebungen der Sozialreformer Charles Booth oder des Ehepaares Webb, die auch auf dem Kontinent Beachtung fanden. In weiteren Aufsätzen werden verschiedene Modelle für die Beziehungen zwischen Sozialwissenschaft und Politik diskutiert, wobei insbesondere die Grenzen des für England typischen empirischen Modells aufgezeigt werden. Wie erinnerlich kritisierte Galtung die Theorielastigkeit und Vernachlässigung der Empirie, wie sie im »teutonischen Denkstil« kumuliert. Dies macht einmal mehr die Notwendigkeit einer Vermittlung von Daten und Theorien deutlich und zeigt, daß es nicht um eine Alternative zwischen Empirikern und Theoretikern gehen kann. Dem empiristischen Modell, in dem die Datenerhebung Selbstzweck ist, werden das Ingenieur-Modell und das Aufklärungsmodell gegenübergestellt. Ersteres geht von Anfangs- und gewünschten Zielzuständen aus und fragt nach Lösungsmöglichkeiten. Kritiker werfen ihm u. a. eine mangelnde Eignung für die Analyse und Darstellung der Prozesse der politischen Entscheidungsfindung vor, indem die hier ablaufenden sozialen Interaktionsbeziehungen theoretisch und praktisch unberücksichtigt bleiben. Seine beschränkte Eignung wird z. B. dadurch offenbar, daß bestimmte Fragestellungen des Auftraggebers mittels Sozialforschung häufig nicht definitiv und bündig beantwortet werden können, was schließlich zu Frustrationen, Mißtrauen und Zweifel am Wert der Sozialwissenschaften führen kann. Die Nichterfüllung teilweise unrealistischer Erwartungen kann so scheinbar der Forschung angelastet werden, was ihrer weiteren Anwendung und Unterstützung abträglich ist. Dagegen liegt dem Aufklärungsmodell die Anerkennung des Interaktionsprozesses zwischen Forscher und Forschungsgegenstand zugrunde, wie sie auch bei Galtung zum Ausdruck kommt. Die häufig enge Perspektive angewandter Sozialforschung und die vielleicht zu bereitwillige Akzeptanz grundlegender Vorstellungen, Werte und Ziele der politischen Entscheidungsträger, die einen wesentlichen Teil der Forschungsaktivitäten veranlassen bzw. unterstützen, sollten zugunsten einer verstärkten Einbeziehung »kontroverser« Forschung, die vertraute Konzepte infrage stellt und zu neuen Fragen und Antworten herausfordert, zurückgestellt werden, die kritische Tradition der Sozialforschung dagegen neu belebt werden. Eine Grundthese, auf die Bulmer verschiedentlich hinweist, ist die Überzeugung, daß die Aufgabe und Arbeitsweise von Sozialforschung nur bedingt der von Ärzten oder Ingenieuren vergleichbar ist, besteht doch ihr spezifischer Auftrag weniger darin, technische Problemlösungen für klar definierte Ziele zu finden, sondern in aufklärerischer Absicht Problemverständnis zu fördern, Diskussionen über Ziele anzuregen, konkret auf gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entscheidungsträger einzuwirken und bewußt zu machen, daß es weniger um »ordentliche« Lösungen als um das Aufzeigen von Handlungsalternativen geht. Hier wird jedoch ein Zwiespalt deutlich, der einerseits aus der Abhängigkeit vom Auftraggeber resultiert, andererseits aus dem Anliegen, diese Abhängigkeit durch ein größeres Maß an Selbstbestimmung zu überwinden. In dem Maße, in dem die Auftraggeber erkennen müssen, daß Sozialforschung wenig zur Förderung ihres definitiven Anliegens beiträgt (z. B. Effektivitätssteigerung im Produktionsprozeß), ist zu erwarten, daß sie sich zurückziehen, d. h., ihr Ressourcen entziehen bzw. solche Richtungen unterstützen, die einer technologischen Praxis am nächsten kommen. Dies macht auch Bulmers Plädoyer für eine inten-

sivere Ausnutzung des an den Universitäten vorhandenen Forschungspotentials verständlich (was außerdem zu einer Verringerung der Kluft zwischen akademischer und angewandter Forschung zum Nutzen beider Seiten beitragen würde), doch bleibt die Frage, inwieweit dies eine Kompensation darstellt, zumal auch die Verteilung von Mitteln im Hochschulsektor nicht unabhängig von äußeren Einwirkungen ist. Gerade wenn man die Voraussetzungen von Bulmer und Galtung ernst nimmt, kommt man nicht umhin, die Gebundenheit der Forschung an ihren sozialen Kontext, konkret die Abhängigkeit auch von politischen Entscheidungsträgern anzuerkennen, für die eben die Suche nach »technischen« Problemlösungen nach wie vor ein zentrales Motiv darstellt. Eine Forschung, die sich derartigen Anforderungen gänzlich entzöge, wäre insofern verfehlt, als sie den technologischen und auch teilweise den legitimatorischen Praxisbezug vermissen ließe.

Die Frage der Funktion der Sozialwissenschaften in und für die moderne Gesellschaft nimmt auch im Werk von Helmut Schelsky einen zentralen Platz ein. Soziologie ist für ihn eine Handlungs- und Orientierungswissenschaft, dies aber auch stets im Sinne einer Kritik sozialer Sachverhalte einschließlich der notwendigen soziologischen Selbstkritik, d. h. auf dem Hintergrund der Anerkennung ihres begrenzten Erkenntnisanspruchs. Schelsky wandte sich aber nicht nur gegen einen zeitweise modisch gewordenen Absolutheitsanspruch soziologischer Deutungen und Erklärungen, sondern steht auch einer sich zur autonomen Disziplin verengenden ahistorischen Soziologie kritisch gegenüber, was sich auch aus seiner eigenen Ausbildung sowie seinen vielfältigen wissenschaftlichen Interessen und Tätigkeiten erklärt. Diese »universalistische«, breitgefächerte Ausrichtung kommt auch in seinen Publikationen zum Ausdruck. *Die Soziologen und das Recht* lautet der Titel seiner letzten, 1980 erschienenen Aufsatzsammlung, die auch einige, bislang nicht veröffentlichte Beiträge enthält[11]. Der Band deckt dabei ein breiteres Spektrum ab, als sich allein aufgrund des Titels vermuten läßt, dennoch aber nur einen Teil der im autobiographischen Vorwort genannten Themen, mit welchen sich der Verfasser im Laufe seiner wissenschaftlichen Tätigkeit beschäftigt hat. Dies gilt auch für die ihm von Schülern und Mitarbeitern gewidmete Aufsatzsammlung zum 65. Geburtstag (1977), herausgegeben von Rosemarie Pohlmann[12]. Befassen wir uns aber zunächst mit Schelskys eigenen Beiträgen, die um die Problematik eines soziologischen Rechtsverständnisses und einer soziologischen Analyse von Institutionen und Planungsvorgängen zentriert sind, wobei die Frage nach den Chancen menschlicher Freiheit und Selbständigkeit in der modernen Gesellschaft, in der immer mehr Lebensbereiche einer Planung unterliegen, durchscheint. Dabei wird Schelskys Skepsis gegenüber der technologischen Praxis in der Auseinandersetzung mit der Planungs-Euphorie und den Planern der sechziger Jahre sichtbar.

Er hält die Möglichkeiten der Sozialwissenschaften, die ihren Ursprung im wesentlichen der Absicht nach Planung verdanken, für eben diese Planung für begrenzt.

Weitere Aufsätze befassen sich mit dem Verhältnis von Soziologie und Recht, wobei Schelsky anhand entsprechender Arbeiten von Gehlen, Dahrendorf, Habermas und Luhmann die These vertritt, daß das Recht in der gegenwärtigen deutschen Soziologie ausgeblendet bzw. einseitig aufgefaßt wird. Im Beitrag über das Ihering-

11 H. Schelsky, *Die Soziologen und das Recht. Abhandlungen und Vorträge zur Soziologie von Recht, Institution und Planung.* Opladen 1980. Westdeutscher Verlag.

12 R. Pohlmann (H.), *Person und Institution. Helmut Schelsky gewidmet.* Würzburg 1980. Königshausen + Neumann.

Modell des sozialen Wandels durch das Recht findet sich eine Auseinandersetzung mit dem im vorigen Jahrhundert wirkenden Rechtswissenschaftler und Rechtshistoriker Rudolf von Ihering, der in utilitaristischer Sichtweise das Recht als Mittel zur Sicherung der Lebensbedingungen einer Gesellschaft auffaßte und es als Ursache des sozialen Wandels begriff. Weitere rechtssoziologische Beiträge widmen sich dem systemfunktionalen, anthropologischen und personfunktionalen Ansatz sowie führenden deutschen Rechtssoziologen der jüngeren Zeit, deren »kritische Anmerkungen zur rechtssoziologischen Forschung und Argumentation« für ihn ein Symptom der Zerstörung einer interdiziplinären Zusammenarbeit zwischen Juristen und Soziologen darstellten.

Zu erwähnen bleibt noch die Auseinandersetzung mit dem aus der juristischen und gesetzgeberischen Praxis entwickelten Vernunftbegriff, der »juridischen Rationalität«, die sich von der auch in der Rechtswissenschaft geltenden philosophisch-denkerischen Rationalität u. a. dadurch unterscheidet, daß sie nicht im Einzelbewußtsein, sondern in einem institutionellen, nach bestimmten Regeln arbeitsteilig organisierten Prozeß entsteht, und nicht auf das »Wahre«, sondern auf das im wechselseitigen Handeln innerhalb von Sozialbeziehungen »Sichere« abzielt, auf das man sich bei anderen verlassen kann, weil man es selbst als das »Richtige« tut. Eine Schlüsselstellung nimmt bei Schelsky der Begriff der Institution in[13], wobei die Arbeiten Arnold Gehlens von grundlegender Bedeutung sind. Institutionen werden bei Schelsky nicht beschränkt auf ihre Funktionen für die Gesellschaft insgesamt oder Sozialisierungs- und Integrationsleistungen für gesellschaftliches Handeln, sondern an menschlichen Bedürfnisgrundlagen festgemacht, die den Institutionen als gesellschaftliche Beziehungsformen zugrundeliegen, wobei es darauf ankommt, diese Bedürfnisgrundlagen des menschlichen Verhaltens so zu erfassen, »daß ein gemeinsamer anthropologischer Untergrund sowohl der individuellen als auch der sozialen Handlungsweisen des Menschen und ihrer Verhältnisse ... zu den sozialen Institutionen freigelegt wird«[14]. Eine wichtige Frage besteht für ihn darin, inwieweit den neuen sozialen Bedürfnisgrundlagen in der wissenschaftlich-technischen Zivilisation durch die gegenwärtigen Institutionen entsprochen werden kann. In drei Beiträgen zur Institutionenlehre wird ein Grundanliegen des Autors, die Vermittlung personaler Subjektivität und sozialer Organisation, deutlich.

Im einleitenden autobiographischen Vorwort wird auch auf frühere empirisch-soziologische Arbeiten (in der Jugend- und Familiensoziologie) sowie auf die bewußt provokativ formulierten und umstrittenen politischen »Spätwerke«, die vielleicht weniger eine Wandlung vom »Liberalen« zum »Konservativen«, als eine Veränderung gesellschaftlicher Einstellungen und Werte bei relativer Beständigkeit des Beobachters widerspiegeln, eingegangen, doch wird darauf nicht weiter Bezug genommen[15]. Dies

13 Vgl. hierzu bes.: H. Schelsky, »Über die Stabilität von Institutionen, besonders Verfassungen. Kulturanthropologische Gedanken zu einem rechtssoziologischen Thema« in: ders., *Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze.* Düsseldorf/Köln 1965, sowie: H. Schelsky, »Zur soziologischen Theorie der Institution« in: ders. (H.), *Zur Theorie der Institution.* Interdisziplinäre Studien Bd. I, Düsseldorf 1970, S. 9–26.

14 R. Pohlmann, »Einleitung. Zum soziologischen Denken Helmut Schelskys: Person und Institution als Leitthema einer kritischen Gegenwartswissenschaft« in: dies., aaO. (FN 12), S. 18.

15 H. Schelsky, *Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung. Grundsatzkonflikte der Bundesrepublik.* München 1973. Beck; ders., *Der selbständige und der betreute Mensch. Politische Schriften und Kommentare.* Stuttgart 1976. Seewald; ders., *Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen.* Opladen 1975. Westdeutscher Verlag.

gilt auch für die Auswahl der Beiträge des Schelsky gewidmeten Sammelbandes, der sich ausdrücklich auf die theoretische Auseinandersetzung mit ihm beschränkt. Auch hier sind die Abhandlungen auf die Themenbereiche »Planung«, »Recht« und »Institution« konzentriert. In der von Rosemarie Pohlmann geschriebenen Einleitung werden grundlegende Positionen und Absichten der Arbeiten von Schelsky herausgestellt, insbesondere sein Versuch der wissenschaftlichen Einlösung der Forderung nach einer konkreten Humanität, d. h., der Forderung, daß bei der Analyse und Beurteilung sozialer Tatbestände als letzter Orientierungspunkt immer der konkrete, einzelne Mensch zu gelten habe. Die weiteren Beiträge befassen sich mit der Vernunftaufklärung im 17. und 18. Jahrhundert und ihrer historisch-gesellschaftlichen Praxis, der Neuinterpretation der Herrschaftskonzeption Max Webers, für den die Legitimität das entscheidende Moment zur Differenzierung zwischen labilen, da interessenbedingten Zwangskonstellationen und stabilen, institutionalisierten Handlungszusammenhängen darstellte und dem Religionsbegriff in der Soziologie.

Anhand einer Rundfunkdiskussion zwischen Adorno und Gehlen wird gezeigt, wie – ungeachtet grundsätzlich kontroverser Auffassungen über die Rolle von Institutionen und den Chancen einer Veränderung der gesellschaftlichen Umwelt – noch ein Dialog als Prozeß verständigungsbereiten und verantwortunbewußten Denkens zustande kommen kann.

Rosemarie Pohlmann diskutiert die Rolle der Moral als Strukturprinzip personaler Freiheit und Schelskys zentraler Leitgedanken der Freiheit der Einzelperson und ihr Verhältnis zum positiven Recht und zur Planung kommt in rechtsphilosophischen, rechtssoziologischen und planungssoziologischen Beiträgen zum Ausdruck.

»FAMILIE« IN DER ERWACHSENENBILDUNG DEFIZITE UND PROBLEME DER FAMILIENBILDUNGSARBEIT

Von Hans-Christoph Kürn

Die Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke in der Bundesrepublik Deutschland (AKSB) legte 1978 ein von ihr in Auftrag gegebenes, umfangreiches Werk mit dem Titel *Familie in der Gesellschaft: Gestalt – Standort – Funktion* vor, das ein von Alfons Cramer, Heinrich Ebel (der zugleich als Leiter der Projektgruppe fungierte) Rolf Eickelpasch und Eckehard Kühne angefertigtes Curriculum zur Erwachsenenbildung darstellt, das 1006 Seiten zählt und in 2 Teilen erschienen ist[1]. Teil I enthält neben einer breit angelegten Einleitung zwei ausgearbeitete Kursvarianten zur Erwachsenenbildung, mit einer sehr differenzierten und konträre Positionen herausarbeitenden Materialsammlung, Teil II weist vier themenrelevante Aufsätze von den an der Projektgruppe beteiligten Wissenschaftlern auf.

Die Intention dieses Curriculums, so die AKSB in ihrem Geleitwort, ist es, das Wissen um die Institution Familie als Beitrag zur politischen Bildung aufzufassen. Das Bild der Familie soll so von falschen Verabsolutierungen einerseits und Ideali-

1 H. Ebel u. a., *Familie in der Gesellschaft: Gestalt – Standort – Funktion*, Bonn 1978.

sierungen andererseits freibleiben. Familie ist als Ausgangspunkt für jeden Versuch der Realisation eines gesellschaftlichen Ordnungsbildes zu verstehen, wobei Anregungen vermittelt werden sollen, sich mit der einschlägigen Problematik auseinanderzusetzen; schließlich sollen Überlegungen angeboten werden, wie Familie vom Objekt zu einem Subjekt der Familienpolitik werden kann.

Im folgenden soll keine detaillierte Kritik am Curriculum vorgenommen werden; sie wurde, partiell überspitzt und polemisierend, insbesondere von Norbert Martin[2] schon geleistet[3]. Es wird uns darum gehen, anhand dieser Publikation exemplarisch auf Defizitbereiche im Rahmen der Erwachsenenbildung, speziell der Familienbildung aufmerksam zu machen, was natürlich nicht ausschließt, daß der eine oder andere Kritikpunkte am Curriculum einfließen wird.

Ebenso wie die politische Bildungsarbeit nicht wertneutral zu denken ist[4], kann auch die Beschäftigung mit dem Phänomen Familie – und dies nicht nur aus der eigenen Betroffenheit heraus – nicht wertneutral erfolgen. Dies ist insbesondere in der in den westlichen Industrienationen seit ca. zwei Jahrzehnten geführten Diskussion zur »Krise der (modernen) Kleinfamilie« nachzuvollziehen. Hier läßt sich der Bogen von einer völlig radikalen Forderung nach der Aufhebung der Kleinfamilie[5] bis zu einer konsequenzenlosen Bejahung dieser gesellschaftlichen Institution[6] spannen. Setzt die eine Position auf die völlige Negierung der Familie aufgrund ihrer pathogenen psychischen Struktur, die letztendlich mit der Inkompatibilität dieser Form menschlichen Zusammenlebens und den zentralen Strukturmerkmalen postmoderner Industriegesellschaften hergeleitet wird, so wird auf der anderen Seite argumentiert, daß nur über die Existenz der Familie gesellschaftliches (und christliches) Leben und damit Ordnung denkbar sei.

Selbst wenn man von der Position weit entfernt ist, Familie als überflüssige und nicht mehr zeitgemäße Institution abzulehnen und sich bewußt für die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Existenz von Familie entscheidet, wird man wohl schwerlich umhin können, auf entscheidende Problembereiche der modernen Familie hinzuweisen. Im Sinne von gesellschaftlichen Strukturdaten muß zum einen sicherlich auf die hohe Scheidungsquote, gleichzeitig aber auch auf die hohe Wiederverheiratungsrate ebenso hingewiesen werden, wie zum anderen auf die, in jüngster Zeit zwar wieder leicht ansteigende, aber generell doch rückläufige Tendenz zur Heirat. Die Ursachen, die hinter diesen Strukturdaten zu suchen sind, sind manigfaltigster Natur und in ihrer Komplexität und Interdependenz wohl kaum vollständig zu erfassen.

Als Ausgangspunkt kann hier die wohl prinzipielle Krisenanfälligkeit menschlicher Beziehungen verstanden werden, insbesondere jener Beziehungen, die auf Dauer und Kontinuität, sowie auf sozialräumliche emotionale Nähe angelegt sind (Ehe). Entscheidend scheint allerdings die Frage, wie diese Krisen und Konflikte in familialen Bezügen erkannt, gehandhabt und ausgetragen werden. Dies gestaltet sich freilich

2 N. Martin, »Ein ›Familiencurriculum‹ für die Erwachsenenbildung?« in: *Erwachsenenbildung*, 24, 1978, S. 219 ff.

3 Vgl. dazu die nicht veröffentlichte Replik von E. Ebel und R. Eickelpasch, *Kein ›Familiencurrculum‹ für die Erwachsenenbildung*, o. J. (1978/79).

4 Vgl. H. Ebel u. a., aaO. (FN 1), S. 59.

5 D. Haensch, *Repressive Familienpolitik*, Reinbeck 1971[4]; ders., »Zerschlagt die Kleinfamilie?« in: D. Claessens/P. Milhoffer, *Familiensoziologie. Ein Reader zur Einführung*, Frankfurt a. Main, 19753, S. 363 ff.

6 Johannes Paul II, Apostolisches Schreiben *Familiaris Consortio* über die Aufgaben der christlichen Familien in der Welt von heute vom 22. 11. 1981.

um so schwieriger, als diese Krisenanfälligkeit nicht notwendigerweise einer Beziehung quasi urwüchsig innewohnt, sondern vielmehr von außerfamilialen Bereichen mitinvolviert ist. Hier ergeben sich neben ganz generellen Verständigungsproblemen insbesondere Schwierigkeiten mit der jeweiligen Lokalisation der Konfliktquellen, als auch der Diffusität und Unüberschaubarkeit dieses Bereiches. Familie ist also oft Austragungsort dieser im außerfamilialen Umfeld – das sich hinsichtlich seines Aufbaues, seiner Organisation und seiner Wertstruktur von der Primärgruppe Familie grundsätzlich unterscheidet – »erworbenen« Belastungen und Frustrationen. Familiensoziologisch wird die Verarbeitung von im Außenbereich involvierten Belastungen mit der Funktion der Familie zum »emotionalen Spannungsausgleich« umschrieben. Dieser Funktion kann nun freilich die Familie eventuell nicht, oder nicht im vollen Umfang entsprechen, da sie selbst mit internen Konfliktregelungen, die sich aus der Disparität von Generation und Geschlecht ergeben, zu sehr befaßt ist. Generell ist hier nun ein Ansatzpunkt der psychiatrischen Familiensoziologie, im Sinne von Stierlin[7], Richter[8] und vielen anderen zu sehen, die in der Regel diese mikro- und makrosoziologischen Verbindungen zwar nicht thematisieren, ihren Erklärungsmustern aber als familiensoziologischer Beitrag vorangestellt werden müßten.

Auch hinsichtlich divergenter Wertorientierungen der beiden Ehepartner sind Konfliktquellen lokalisierbar, z. B. hinsichtlich des Eingehens einer Ehe nach ausschließlich affektiven Sympathierelationen und nach relativ kurzer Dauer des Sich-Kennens.

Aber auch die zunehmende Hinausverlagerung familialer Sozialisationskompetenz in außerfamiliale Bereiche spielt bei der Apostrophierung der »Krise der Kleinfamilie« eine zentrale Rolle, insbesondere hinsichtlich der Kontinuität familialer Beziehungsstrukturen. So ist durchaus von einer Disparität familialer und außerfamilialer Wertorientierungen auszugehen, was entscheidend die Beziehungsqualität von Eltern und Kinder tangieren kann. Endlich ist noch im Rahmen der Auflistung von Störfaktoren der Familie auf eine Vermutung zu verweisen, die insbesondere für das Umfeld einer intellektuellen Bildungsschicht zutreffend sein dürfte, nämlich der Rückzug nicht in das alternative, in das subkulturelle Leben gleich welcher Provinience, sondern der Rückzug in die Familie, in eine Partnerschaft. Hier wird das Modell einer Paarsymbiose gelebt, die die komplexe und für den Einzelnen nicht mehr transparente Umwelt abgrenzt: Familie wird dann zur Weltausgrenzung. Daß freilich dieser Typ des Rückzugs nach innen enorme psychische Probleme im Sinn einer fehlenden Distanz und Individuation der beteiligten Partner nach sich zieht ist hier ebenso nachzutragen, wie das Ineinanderübergehen zu den oben erwähnten alternativen Lebensformen.

Nun ist allerdings die »Krise der Kleinfamilie« so gut wie nicht mit empirischem Material belegbar; es kann allenfalls vermutet werden, daß in einer Vielzahl von Familien erhebliche Beziehungsstörungen vorhanden sind, wobei wir, von der prinzipiellen Krisenanfälligkeit menschlicher Beziehungen ausgehend, »erhebliche Beziehungsstörungen« als solche definieren wollen, die nicht im Sinn einer Alltagsroutine von eingespielten zwischenmenschlichen Bezügen als relativ normal und prinzipiell lösbar eingestuft werden können. Für unsere Vermutung spricht nicht nur – abgesehen von einer sicher sehr hohen Dunkelziffer – das in den letzten Jahren zu beob-

7 H. Stierlin, *Von der Psychoanalyse zur Familientherapie*, Stuttgart 1975.
8 H. E. Richter, *Patient Familie*, Reinbeck 1979.

achtende gewaltige Ansteigen von Familientherapien, wie auch die generelle Nachfragezunahme in psychotherapeutischen und analytischen Praxen. Auf die hohen Scheidungszahlen wurde bereits hingewiesen.

Konfrontiert man nun diese durchaus pessimistische Einschätzung zur binnenfamilialen Situation der Familie mit den Intentionen, aber auch den inhaltlichen Ausführungen des oben erwähnten Curriculums, so scheinen massive Zweifel an derartigen Konzeptionen von Curricula zur Erwachsenenbildung, resp. Familienbildung angebracht zu sein.

Erwachsenenbildung ist in Deutschland seit ca. 100 Jahren selbstverständlicher Bestandteil des politischen kulturellen Lebens und wurde als Aufklärung bzw. Volksbildung verstanden. Mit der Hineinnahme der Erwachsenenbildung in den öffentlichen Bildungsbereich als tertiärer Bildungssektor, waren die Ziele, die Erwachsenenbildung zu verfolgen hatte, nicht immer unumstritten und die kontroverse Diskussion um einen Zielkatalog ist bis heute durchgehalten[9]. Global kann jedoch auf folgende zentrale Intentionen verwiesen werden: Die Mündigkeit des Erwachsenen müsse gesichert und darüber hinaus eine Korrekturfunktion gegenüber der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Erwachsenenbildung ist somit zentral mit der Forderung nach lebenslangem Lernen verknüpft[10]. Heute wird Erwachsenenbildung vor allem in folgende drei Globalbereiche differenziert: Politische Bildung, Erziehung zur Chancengleichheit, Erziehung hinsichtlich allgemeinen Bildungsstandards[11]. Für die Bundesrepublik ist in den 60er Jahren eine verstärkte Diskussion und Revision hinsichtlich der bisherigen Konzepte zu notieren. In dem vom »Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen« 1970 veröffentlichten Strukturplan für das Bildungswesen sowie in dem vier Jahre später der Öffentlichkeit übergebenen Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung sind entscheidende Aussagen zur Erwachsenenbildung enthalten, die sich generell für eine Verwissenschaftlichung der Erwachsenenbildung aussprechen und die Realisation der Chancengleichheit betonen. Tietgens u. a. beziehen sich in der vorangegangenen Diskussion auf die gesamtgesellschaftlichen Veränderungen und leiten daraus die Intention der Erwachsenenbildung ab, Hilfe bei einer gesellschaftlichen Orientierung und Urteilsfindung zu leisten, aber auch eine kreative Eigentätigkeit zu fördern[12]. Keim, u. a. versuchen dagegen Erwachsenenbildung im engeren Sinne zu operationalisieren, indem sie insbesondere kompensatorische Maßnahmen, Zusatzqualifikationen, soziokulturelle Weiterbildung, Elternschulung und Schulzentren favorisieren[13].

Bezogen auf das Curriculum und unseren Versuch der Einschätzung einer »Krise der Kleinfamilie«, bleibt freilich vorerst zu konstatieren, daß Themenbereiche, die sich mit der Problematik und der Konflikthaftigkeit der modernen Kleinfamilie befassen, weitgehend ausgeklammert sind. Nur einige Ansätze sind feststellbar, die unter der Bezeichnung Familienarbeit, Familienbildung, Familienberatung in die herkömmlichen Konzepte der Erwachsenenbildung Eingang finden. Was freilich hier-

9 Vgl. H.-H. Groothoff, *Erwachsenenbildung und Industriegesellschaft*, Paderborn 1976.
10 Vgl. J. H. Knoll (H.), *Lebenslanges Lernen – Erwachsenenbildung in Theorie und Praxis*, 1974.
11 Vgl. H.-H. Groothoff, aaO. (FN 9), S. 125 ff.
12 Vgl. H. Tietgens u. a., *Zukunftsperspektiven der Erwachsenenbildung*, Braunschweig 1970, S. 48 ff.
13 H. Keim u. a., *Strukturproblem der Weiterbildung. Kooperation – Koordination – Integration*, Düsseldorf 1973, S. 194 ff.

unter zu verstehen ist, reicht von so allgemeinen und diffusen Äußerungen, wie: man müsse angesichts der Anonymität der Leistungsgesellschaft zur Bildung kleiner Gesprächszirkel übergehen[14] bis zu der Meinung, daß angesichts von gestörten Kindern, von Schulstreß, von seelischer Leere und Auflösung fester Rollengefüge, Erwachsenenbildung einen zentralen Stellenwert habe. »Ziel ist es, weniger neue Informationen zu vermitteln und Verhaltenstechniken einzuüben, sondern die Reifungsvorgänge bei den Eheleuten anzuregen und weiterzuführen. Dazu ist intensive Arbeit in kleinen Gruppen unter der Leitung von Fachleuten notwendig. Die aber fehlen weitgehend ...«[15]

Rita Süßmuth hat noch die relativ präziseste Bestimmung von Familienbildung vorgelegt, wenn sie schreibt: »... ist Familienbildung auf den Lebensbereich Familie gerichtet mit seinen Binnen- und Außenbeziehungen, den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern und Beziehungsstrukturen. ... Familienbildung versteht sich als ehe- und familienvorbereitende und begleitende Bildung, die sowohl in der schulischen, wie auch in der beruflichen Bildung weitgehend fehlt.« Und weiter: »Aufgabe der Familienbildung ist es, Familien dabei zu helfen, Familienalltag zu meistern, sie mit dieser Aufgabe nicht allein zu lassen.«[16] Somit umfaßt Familienbildung sowohl ehevorbereitende und ehebegleitende Bildung, als auch Elternbildung[17], die aber keine beratende und therapeutische, sondern lediglich prophylaktische Funktion hat[18].

Hier liegt nun exakt die Problematik, um die es uns geht und die in dem zu behandelnden Curriculum nur partiell und ansatzhaft zu erkennen ist. Überblickt man die inhaltlichen Ausführungen der Arbeit, so muß zusammenfassend doch eine recht hohe Affinität zum Bereich der (gesellschaftlichen) politischen Bildung konstatiert werden. Die Frage, die sich hier freilich aufdrängt ist, inwieweit es damit getan ist, im Rahmen von Familienbildungsarbeit im tertiären Bildungsbereich umfangreiche und von der methodischen Konzeption her sicher sehr brauchbare Materialien an die Hand zu geben, die zwar wichtige Erkenntnisse aus dem Bereich der Familiensoziologie vermitteln, jedoch den so Angesprochenen mit der Bewältigung seiner alltäglichen familialen Konflikte doch weitgehend alleine lassen. Dies darf nun freilich nicht so verstanden werden, daß das im Curriculum thematisierte Verhältnis von Familie und Gesellschaft irrelevant sei. Es erscheint geradezu – quasi als Vorbedingung – notwendig zu sein, um binnenfamiliale Konflikte hinsichtlich ihrer Genese transparent zu machen, darf es damit aber nicht – und dies ist der Punkt – bewenden lassen. Etwas überspitzt und pointiert formuliert: Es ist den Familien wenig geholfen, wenn sie *(nur)* hinsichtlich theoretischer Probleme im Umfeld von Familie und Gesellschaft Bescheid wissen, ihre familieninternen Schwierigkeiten aber nach wie vor noch bestehen. Sich auf diesen Tätigkeitsbereich in der Erwachsenenbildung, insbesondere der Familienbildung zu besinnen täte Not. Daß hier dringende Bedürfnisse bestehen, kann nicht nur aus der Vermutung der hohen Zahl von gestörten Familien-

14 H. Schroer, »Ehe- und Familienbildung in der Gemeinde« in: *Erwachsenenbildung* 18, 1972, S. 105 ff.
15 R. Affemann, »Die Familie und unsere Zukunft« in: *Erwachsenenbildung* 22, 1976, S. 169 ff.
16 R. Süssmuth, »Familienbildung im Dienst der Familie« in: *Erwachsenenbildung* 27, 1981, S. 215 ff.
17 G. Struck, »Ehe- und Familienbildung, Ehe- und Familienberatung« in: *Erwachsenenbildung* 18, 1972, S. 118 f.
18 Vgl. R. Süssmuth, aaO. (FN 17), S. 217.

strukturen abgeleitet werden, sondern auch aus der Beobachtung, daß sich in den letzten Jahren eine Vielzahl von »Selbsthilfegruppen«, bzw. »Familientherapiegruppen« gebildet haben, die gemeinsam versuchen, ihre Probleme besser bewältigen zu können.

Literaturverzeichnis

R. Affemann, »Die Familie und unsere Zukunft«, in: *Erwachsenenbildung*, 22, 1976, 169–175.
H. Ebel, u. a., *Familie in der Gesellschaft: Gestalt – Standort – Funktion*, Bonn 1978.
H. Ebel/R. Eickelpasch, *Kein ›Familien-Curriculum‹ für die Erwachsenenbildung*, o. J. (1978/1979), Manuskript.
H.-H. Groothoff, *Erwachsenenbildung und Industriegesellschaft*, Paderborn 1976.
D. Haensch, *Repressive Familienpolitik*, Reinbeck 1971[4].
Ders., »Zerschlagt die Kleinfamilie?« in: D. Claessens/P. Milhoffer, *Familiensoziologie – Ein Reader zur Einführung*, Frankfurt/M. 1975[3], S. 363–374.
H. Keim, u. a., *Strukturprobleme der Weiterbildung. Kooperation – Koordination – Integration*, Düsseldorf 1973.
J. H. Knoll, *Lebenslanges Lernen – Erwachsenenbildung in Theorie und Praxis*, 1974.
N. Martin, »Ein ›Familiencurriculum‹ für die Erwachsenenbildung?« in: *Erwachsenenbildung*, 24, 1978, 219–222.
Papst Johannes Paul II, Apostolisches Schreiben *Familiaris Consortio* über die Aufgaben der christlichen Familien in der Welt von heute vom 22. 11. 1981.
H. E. Richter, *Patient Familie*, Reinbeck 1979.
H. Schroer, Ehe- und Familienbildung in der Gemeinde« in: *Erwachsenenbildung* 18, 1972, 105–107.
H. Stierlin, *Von der Psychoanalyse zur Familientherapie*, Stgt. 1975.
G. Struck, Ehe- und Familienbildung – Ehe- und Familienberatung« in: *Erwachsenenbildung*, 18, 1972, 118–119.
R. Süssmuth, »Familienbildung im Dienst der Familie« in: *Erwachsenenbildung*, 27, 1981, 215–222.
H. Tietgens u. a., *Zukunftsperspektiven der Erwachsenenbildung*, Braunschweig 1970.

BUCHBESPRECHUNGEN

Dirk KÄSLER, *Einführung in das Studium Max Webers.* München 1981. Beck-Verlag. 291 S. 28,– DM.

Hans-Georg Gadamer sagte gelegentlich, Max Weber, dieser große Soziologe, der auch ein großer Polyhistor war, repräsentiere für die Generation die ganze Großartigkeit, aber auch die Absurdität der innerweltlichen Askese des modernen Wissenschaftlers mit seinem unbestechlichen wissenschaftlichen Gewissen und seinem leidenschaftlichen Impetus. Er hat sich selbst zu einer Don-Quichotte-haften Selbstbeschränkung gezwungen, die darin bestanden habe, daß er den entscheidenden Menschen vom wissenschaftlich objektivierbaren Erkenntnisbereich abtrennte – ihm aber gleichzeitig die Pflicht gab, ethisch verantwortlich zu entscheiden. Diese »Verantwortungsethik« begründet eine wertfreie Soziologie nicht als blutleere Methodik und Objektivität, sondern als moralische Leidenschaftlichkeit bei einer auferlegten Selbstbeschränkung.

»Verantwortungsethik« (gegen »Gesinnungsethik«) war für Weber die Anerkennung der Wirklichkeit, Unterwerfung unter das Gebot des Handelns und die Unterordnung des Seelenheils unter die Wahl des Staates. Er lebte und dachte in einer Zeit, in der die Nation Endziel der Politik war. Die deutsche Weltpolitik konnte nur Erfolg haben, wenn sie von einer breiten Massenbasis getragen wurde. Sie sollte im Vordringen der kapitalistischen Wirtschaftsstrukturen die einzelnen Individuen aus ihren überkommenen Bindungen herauslösen, statische Gesellschaftsgebilde zerstören und die Spannungen zwischen den Nationalitäten im freien wirtschaftlichen Wettbewerb verschärfen. Die Nationalökonomie sollte Wertmaßstäbe und Urteilskriterien nicht aus sich heraus entwickeln (Antrittsrede 1895). Werturteilsfreiheit und Wissenschaft aber hatten das Ziel, dem deutschen Nationalstaat das Feld zu bereiten.

Max Weber stand tief im nationalen Staat, als er einen imperialistischen Nationalismus neben dem Parlamentarismus forderte. Ersterer wird heute leidenschaftlich abgelehnt – und mit ihm jeder territoriale Anspruch; letzterer ist selbstverständlich. Deutschlands Größe, sein höchster Wert, ist längst Anachronismus. Von Bedeutung ist zumindest im Bereich der Herrschaftssoziologie alles das geblieben, was er über die Bürokratisierung und über das stahlharte Gehäuse der Zukunft, an der die Bürokratie schafft, zu sagen wußte. Er wehrte sich gegen diese Fellachen-Zukunft im Gehäuse der Bürokratie, weswegen er den tatkräftigen Aufschwung der starken Herzen und Geister gegen die destruktive Macht der entmenschlichenden Rationalisierung und Bürokratisierung versuchte. Deswegen stellte er gegen die zerstörende Gewalt der politischen Emotionalität die gestaltende Kraft verantwortungsbewußter menschlich-freiheitlicher Vernünftigkeit. Deswegen wendet er sich auch gegen die parlamentarische Mehrheitswirtschaft, gegen die parteipolitische Klüngelwirtschaft und gegen Banausenparlamente und sucht Antwort auf die Fragen: Wie politisiere ich das Volk, wie informiere ich das Parlament, wie bekomme ich verantwortungsbewußte (verantwortungsethisch bewußte) Politiker?

Sind wir in den Fragen der Entideologisierung und Entbürokratisierung weitergekommen? Ist »Entfremdung« nicht in »Entzauberung«, Entleerung und Enttäuschung übergegangen, mit dem neuen Weltbild auf der Grundlage wissenschaftlichen Rationalismus, mit dem an die Stelle der Weltbeherrschung im Namen Gottes die im Namen des Menschen getreten ist: im Namen welches Menschen, welcher Ideologie wird die »lebende Maschine« der bürokratischen Ordnung im »stählernen Gehäuse der Zukunft«, aus dem es kein Entrinnen mehr gibt, installiert und betrieben? Jede Bürokratie, einmal eingerichtet, hat sich in allen Kulturen als »unentrinnbar« erwiesen.

K. trägt alle Aspekte des Lebens und des Werkes von Max Weber eingehend und vollständig vor. Aber wer versucht, Weber aus seiner Zeit zu verstehen, muß das Buch zur Seite legen, um sich anderweitig zu orientieren, z. B. bei Karl Jaspers – wenn er verstehen will, warum Weber für den uneingeschränkten U-Boot-Krieg war, warum er als hartgesottener Nationalist den Krieg begrüßte und an Deutschlands Mission in Europa glaubte, die er darin sah, das Kultur- und Machtprestige in einem solchen siegrei-

chen Kampf zu fördern, um damit die Staaten Europas und den mitteleuropäischen Kulturkreis herauszuführen aus der Enge zwischen angelsächsischer Konvention, lateinischer Raison und russischer Knute. Deutlich wird nur so, warum Max Weber ein Anhänger aristokratisch-indivualistischer Denkweise war und blieb und sich gegen alle kollektivistischen Begriffe wandte und meinen konnte, daß große charismatische und wertsetzende Persönlichkeiten in einer in Routine versinkenden Umwelt die Pflicht haben, sich Gefolgschaft zu verschaffen für die Durchsetzung ihrer Ziele, unter Anwendung von Macht auch im Widerstreit mit den Sittengesetzen, um eine Welt gegen die universelle Uniformierung und Erstarrung zu schützen. Die Devise für ihn war letztlich, möglichst viel Freiheit zu schaffen, aber gleichzeitig auch möglichst viel Herrschaft. Die Führerdemokratie, in der schöpferische Machtpolitik großer Politiker möglich wurde, stellte er gegen die führerlose Demokratie. Aus seiner historischen Situation und diesem Weltverständnis heraus bejahte er (wenn man Momsen folgt) die Machtpolitik auch im Inneren und hielt alle großen gesellschaftlichen und kulturellen Gestaltungen für das Werk einzelner großer Persönlichkeiten, die über die anstaltsmäßige Struktur der modernen Herrschaft verfügen können: denn alle Politik ist Herrschaft. Seine Herrschaftssoziologie und vor allem seine Staatssoziologie zeugen von diesem Denken: »Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes – dies: das ›Gebiet‹, gehört zum Merkmal – das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht.«

Michelbach Heinz Steincke

Ladislaus Singer, *Korrekturen zu Lenin*. Stuttgart 1980. Seewald Verlag. 257 S. 29,80 DM.

Das Buch will darstellen, daß das Terrorsystem in der Sowjetunion nicht durch Stalin, sondern bereits während und durch Lenin gelegt wurde. Dies ist zwar den Kennern der Geschichte der Sowjetunion bekannt, aber in der öffentlichen Meinung in weiten Schichten nicht verbreitet.

S. hebt den Unterschied zwischen Lenin und Stalin hervor: Lenin gab zu, daß »wir zweifellos eine enorme Zahl von Dummheiten gemacht« haben, während Stalin nur anderen dafür die Schuld zuschob.

Der Verf. stellt nicht nur Lenin vor, sondern auch einige weniger bekannte Persönlichkeiten aus Sowjetrußland. So Jurij Martow, den Führer der Menschewiken, Karl Radek, der Deutschland bolschewisieren wollte, Ines Armand, Lenins einzige bekannte große Liebe, aber auch Dserschinski, Tschitscherin und Lunatscharskij.

Unter Dserschinski, dem berüchtigten und gefürchteten Leiter der politischen Polizei ging der Massenterror so weit, daß die Tscheka im ZK kritisiert wurde und die Forderung erhoben wurde, die Morde einzuschränken. Daraufhin ernannte Lenin Bucharin zum Vertreter des Politbüros im Kollegium der Tscheka, der später sagte: »Ich sah Sachen, die ich nicht einmal meinem ärgsten Feinden zu sehen wünsche.« Charakteristisch für die Lage ist folgende Episode: Lenin fragte auf einem Zettel Dserschinski: »Wieviel böse Konterrevolutionäre haben wir in unseren Gefängnissen?« Dserschinski antwortete: »Ungefähr fünfzehnhundert.« Lenin machte hinter die Zahl ein Kreuz und sandte den Zettel zurück. Dserschinski hielt dies für ein »Kollektiv-Todesurteil« und noch in der darauf folgenden Nacht wurden alle hingerichtet. Die Sekretärin von Lenin sprach später von einem Mißverständnis. Tschitscherin, der von adliger Abstammung war und bereits vor 1917 im zaristischen Außenministerium arbeitete, trat erst im Januar 1918 in die Bolschewiki-Partei ein und wurde zum Kommissar der auswärtigen Angelegenheiten ernannt. Er war hochgebildet, konnte mehrere Sprachen, lebte lange Zeit in den westlichen Ländern.

Er hatte eine feine, kultivierte Art, pflegte menschliche Kontakte mit dem damaligen deutschen Botschafter in Moskau, Graf Brockdorf-Rantzau, den Tschitscherin oft nachts in der Botschaft besuchte.

Lunatscharskij, der Volkskommissar für Volksaufklärung, war ebenfalls ein hochgebildeter, hochkultivierter Mann, der etwa zweitausend Schriften veröffentlichte. Auch er konnte mehrere Sprachen und kannte aus erster Hand die westlichen Länder, aber Lenin traute ihm nicht ohne Einschränkung, weshalb er zwei Kontrolleure in sein Amt schickte. Dies ist auch ein Unterschied zwischen Lenin und Stalin.

Die zwei zuletzt erwähnten Volkskommissare zeigen klar den Unterschied zwischen der Ära Lenin und Stalin. Der größte Teil der Mitarbeiter Lenins waren hochgebildete Leute, in der Ära Stalins hingegen waren – außer Molotow und Wischinski – alle höheren politischen Funktionäre lediglich Apparatschiks.

Das Buch von S. hat Mängel. So fehlen, worauf der Verf. des Vorwortes, Günther Wagenlehner, hingewiesen hat, die Quellenangaben, die bei den weniger bekannten Zitaten

notwendig gewesen wären. Es gibt darüber hinaus Fehler von einer Art, die bei dem Autor nicht das erstemal unangenehm auffallen. So behauptet er, daß es für das Verhältnis zwischen Lenin und Tschitscherin charakteristisch sei, daß Lenin in dem Beglaubigungsschreiben für die Konferenz von Genua Tschitscherin »Bürger« (russisch: »Graschdanin«) nannte, und nicht »Genosse«. S. scheint nicht zu wissen, daß Lenin diesen Brief nicht an die Partei richtete, sondern an ausländische Regierungen. Nebenbei: Trotzkij war nicht Volkskommissar für die Nationalitäten; dies war Stalin.

Trotz dieser und anderer Mängel ist das Buch ein aufschlußreiches Lesestück für alle interessierten Leser.

München Elemér BALOGH

Hans-Peter WALDRICH, *Der Demokratiebegriff der SED.* Stuttgart 1980. Klett-Verlag. 275 S.

Es fällt schwer, eine kompakte Analyse des marxistisch-leninistischen Demokratieverständnisses auszuarbeiten. W. ist es aber weitgehend gelungen, auf der ideologischen Ebene eine kompetente und tiefreichende Durchleuchtung dieses Begriffes vorzuführen. Mit Gefühl für die Problematik werden die tragenden Elemente ideologischer Konstruktionen aussortiert, demontiert und analysiert.

Die Arbeit ist in zwei Teile gegliedert, dessen erster sich mit dem sozialistischen Demokratiebegriff in der Auffassung älterer Theoretiker der deutschen Sozialdemokratie bzw. der Austromarxisten (Bebel, Kautsky, R. Luxemburg, Max Adler) befaßt. Der zweite Teil behandelt das Demokratieverständnis der SED und entsprechende ideologischen Ausgangspunkte: die marxistisch-leninistische Staatstheorie, die Theorie der Willensbildung (mit den Stichworten: Wahlkonzeption und Theorie sozialistischer Repräsentation, Prinzip der führenden Rolle der Partei und innerparteiliche Willensbildung, Pluralismus und sozialistische Demokratie), ferner die Theorie der Sozialisierung (die sozialisierte Wirtschaft mit Problemen des gesellschaftlichen Eigentums und der Planung einerseits und denen der Entfremdung andererseits), die Theorie des Rechts und zum Schluß oppositionelle Demokratietheorien in der DDR.

Schon eine Konfrontation mit der »älteren deutschen Sozialdemokratie«, Teil I, läßt eine überlegte Orientierung an den zwei neuralgischen Punkten der marxistisch-leninistischen Ideologie spüren, wie sie in der Polemik Lenins mit Rosa Luxemburg einerseits und in der mit Karl Kautsky andererseits zum Ausdruck kamen.

Die Darstellung des Marxismus-Leninimus als einer Rechtfertigungsideologie mit bestimmtem Denkstil und Sprachgebrauch bietet im einzelnen viel Interessantes (u. a. sehr richtige Bemerkungen über den Mangel an kommunikativer Funktion der offiziellen Begriffe). Man sollte andererseits auch die Frage ansprechen, ob und wie die marxistisch-leninistischen Begriffe überhaupt kommunikativ sein wollen, inwieweit ein Dialog wünschenswert erscheint und inwieweit die marxistisch-leninistische Theorie auf die Gewinnung der Mehrheit abzielt oder ob sie vielmehr die Werte und so die Grenzen des Systems definiert.

Ob es sich um das Dilemma der marxistisch-leninistischen Staatstheorie handelt oder die ideologische Ebene der Entwicklungs- und Absterbe-Problematik des sozialistischen Staates, oder auch um die Theorie der Willensbildung mit ihrer Ablehnung des empirischen Volkswillens und ihrer Suche nach »objektiven Interessen« des Volkes (die die Partei »der kollektiven Vernunft des Volkes« immerhin vorzufinden hat): in allen diesen Bereichen ist eine sachgerechte und mit zutreffenden Zitaten belegte Analyse zu finden, die die ideologische Ebene »real-sozialistischer« Demokratie dem Leser nahe bringt und durchschaubar macht.

Andererseits reicht bei solch einer kritischen Analyse eine Abgrenzung »gegen die bürgerliche Totalitarismusforschung älterer Spielart« (15) nicht ganz, zumal wenn auch die »neueren Spielarten« zwar mit Recht die Instrumentalisierung der Ideologie und des politischen Systems entschleiern, jedoch außer acht lassen, daß sowohl in der marxistisch-leninistischen Ideologie wie auch im wirtschaftlichen und politischen System Elemente enthalten sind, die nicht nur als bloße Rechtfertigung und nicht nur als bloßes Instrument abgestempelt werden können, ja, die sogar Spielräume im Rahmen des Marxismus-Leninismus andeuten. Andererseits gibt es Tatsachen, die außerhalb der offiziellen Ideologie stehen, zwar im Sinne der Herrschaft instrumental, doch in der Ideologie verschwiegen, weil nicht gerechtfertigt, die in dieser Weise den monolithischen Charakter der Ideologie und des politischen Systems, die beschworene Einheit von Theorie und Praxis »systemimmanent« in Frage stellen. Solche inneren Spannungen werden Keime potentieller Änderungen, Anpassungen und Entwicklungen, die durch die Starrheit der Herrschaftsstrukturen zwar gebremst und kompliziert, jedoch – weil sie ideologischer Ausdruck tatsächlicher sozial-politischen Spannungen sind – nicht für immer eingefroren werden können.

Dies führt mich zu einer grundsätzlicheren kritischen Bemerkung. Meines Erachtens hat sich der Verf. durch Selbstbeschränkung auf die ideologische Ebene des Demokratieverständnisses Schranken gesetzt. In der ideologischen Konstruktion des m.-l. Demokratiebegriffes dürfte ohnehin der ökonomische Kern der ganzen Herrschaftskonzeption deutlicher zum Ausdruck kommen. Mehr noch: durch die »Objektivierung« und »Ökonomisierung« der Politik im »realen Sozialismus« werden bestimmte Probleme zwar unterdrückt, sie tauchen jedoch anderswo – vielleicht in geänderter Form – wieder auf. Zwar sind nicht alle Wirtschaftsprobleme nur dem Mangel an tatsächlicher Vergesellschaftung und tatsächlicher Demokratisierung zuzuschreiben, ein guter Teil jedoch schon. »Primat der Politik« heißt die Kernfrage. Weil aber diese Frage immer konkret lautet: »Primat welcher Politik«, d. h. welcher politischen Präferenzen, so ist sie doch im großen Maße auf die Frage: in welchen Prozeduren und mit welchen Mechanismen werden solche Präferenzen gesucht und gefunden, zurückzuführen. Ein Totalitätsanspruch (Lenins Entprivatisierung des Lebens: »alles ist öffentlich«) in Verbindung mit einer Ökonomisierung der Politik ändert das Legitimationsfeld des Systems und macht die politische Verantwortung zwar anders, aber trotzdem sichtbar. Wann immer das Führungs- und Lenkungsmonopol ein Tabu bleibt, funktioniert die Wirtschaft als Vorfeld politischer Auseinandersetzungen. Die Probleme kehren zurück. »Demokratisch ist alles, was dem Volke nutzt«, sagte Breschnew. Nun stellen täglich tausende Menschen die Legitimationsfrage, wenn sie fragen: soll dies das Wohl des Volkes bedeuten?

Eine weitere Bemerkung gilt der heutigen SED-Position zur Leninschen These der Zerschlagung der bürgerlichen Staatsmaschinerie (117–118). In der Interpretation von W. scheint die Praxis der Volksdemokratien »von der rigiden Anwendung der leninschen Theorie abzuweichen« (117), weil sie vielmehr auf einen »Austausch des Personals« hinauslaufe und die Zerschlagung des Staatsapparates zur »Kaderfrage« verengt. Die Kaderfrage war aber zu Ende der vierziger und in den fünfziger Jahren keine reine Personalfrage mehr, sie wurde aufgewertet als Bestandteil einer Einführung des zentralistisch-bürokratischen Modells: als Frage des »richtigen«, also mehr »der Sache des Volkes« als dem Volke selbst ergebenen Personals. Der volksdemokratische Einsatz »neuer Kader« wurde zwangsmäßig mit einer völligen Zerstörung der nach dem Kriege entstehenden Ansätze zu pluralistischen Strukturen verbunden: letzten Endes also mit der Zerschlagung aller Ansätze zum Parlamentarismus und zur Gewaltenteilung (Veränderungen des partei-politischen Systems, des Wahlrechts und der Wahlsysteme, tiefe Eingriffe in die Struktur des Staates durch Einführung des Demokratischen Zentralismus stalinscher Prägung, Justizreform, Abschaffung des Beamtenstatuts usw.). Also: nicht nur neue Leute, sondern auch ein neuer Staat.

Einige Worte nur noch zur Theorie der Willensbildung: Gegenüber einer präzisen Darstellung der ideologischen Ebene der Problematik wirkt die Analyse des politischen Systems in einigen Punkten etwas verschwommen, z. B. bei der Wahlprozedur. Die Besonderheit der Wahlen in allen »real-sozialistischen« Staaten sollte im Text deutlicher zum Ausdruck kommen, es geht im Grunde um eine zweistufige Prozedur, in der die »echte« Wahlentscheidung in der Form einer wahlrechtlich relevanten Kandidatenaufstellung vorwiegend hinter verschlossenen Türen und ohne jede Entscheidungskompetenz der Wähler erfolgt, während das plebiszitäre Votum der Wähler mit einer ja-nein-Alternative in offener Abstimmung folgt. Die Logik ist einfach: die Wähler, die für die Kandidaten der Nationalen Front stimmen, brauchen keinen einzigen Strich auf dem Stimmzettel zu machen und folglich brauchen sie auch keine Kabine.

Das Konzept des politischen Mandats ist im »realen Sozialismus« ein widersprüchliches Institut sui generis: sind in ihm doch drei Elemente in einem Integrationsversuch gebunden: die direkte Demokratie, die politische Repräsentation und die führende Rolle der Partei. Das bedarf noch einer eingehenderen Darstellung. Auch die Volksvertretungen als »arbeitende Körperschaften« bräuchten einige Sätze mehr: »real-sozialistische« Verfassungstheorie hebt nicht nur eine Verbindung der gesetzgebenden und der vollziehenden Tätigkeit hervor, sondern sie erwähnt auch das Konzept eines »werktätigen« Abgeordneten, der nach seiner Wahl auf seinem Arbeitsplatz verbleibt. Dem entspricht auch eine weitgehende Begrenzung der Inkompatibilität.

Ein gelungenes Buch, eine aufschlußreiche Analyse, besonders nützlich für das Verständnis der ideologischen Grundlagen der »real-sozialistischen« Demokratie.

München Vladimir KLOKOCKA

David P. CALLEO, *Legende und Wirklichkeit der deutschen Gefahr. Neue Aspekte zur Rolle Deutschlands in der Weltgeschichte von Bismarck bis heute.* Bonn 1980. Keil Verlag. 320 S. 36,– DM.

Die Weltgeschichte ist von den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts bis in die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg in bemerkenswertem Umfang vom Deutschen Problem beherrscht worden. Worin besteht oder bestand dieses Problem? Sein internationaler Aspekt läßt sich am einfachsten in einer Frage zusammenfassen: Warum hat Deutschland in den Jahren nach 1860 so oft mit seinen Nachbarn Krieg geführt? Es gibt auch eine innenpolitische Seite des Problems: Was hat in einem solch fortgeschrittenen und kulturell hochstehenden Land den Nationalsozialismus möglich gemacht?

Wie das Deutsche Problem selbst haben die Theorien, die es erklären sollen, internationale und innenpolitische Komponenten. Bezüglich der internationalen Ebene stößt man oft auf die Behauptung, ein geeintes Deutschland sei zu groß und zu dynamisch für jedwede dauerhafte europäische Staatenordnung. Wenn die deutsche Geschichte eine moderne Tragödie ist, was können wir daraus lernen? Mit diesen und ähnlichen Fragen setzt sich C., Professor an der renommierten John Hopkins Universität (Washington), auseinander.

Seine Darstellung beginnt C. mit der Entstehung, Politik und Wirtschaft des deutschen Kaiserreichs. Er beschreibt die Hintergründe und internationalen Verflechtungen, die zum Ersten Weltkrieg führten, wobei die Kriegsschuldfrage eine zentrale Rolle spielt, setzt sich mit Hitlers Weltreich-Ideologie und seinen geopolitischen Vorstellungen auseinander, beschreibt den Weg in den Zweiten Weltkrieg und die Zukunftschancen der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld Ost-West. Dabei liefert er gesellschaftlich-kulturelle Erklärungen für Vorgänge, die in den starken Traditionen begründet sind.

Mit seiner bereits im Jahre 1978 erschienenen Studie mit dem englischen Titel *The German Problem Reconsidered* erhebt der Verf. nicht den Anspruch, neue wissenschaftliche Befunde zu den vielen angesprochenen Themen vorzulegen, sondern eher, alte Einsichten in einen neuen Bezugsrahmen einzuordnen.

Seine Thesen verraten ein ungewöhnliches Maß an Unbefangenheit gegenüber den seit langem etablierten Positionen angelsächsischer Deutschland-Interpretationen, die nach 1945 auch in der Bundesrepublik Deutschland beherrschenden Einfluß gewonnen haben. Er stellt der These vom inneren Sonderweg Deutschlands das Staatensystem und die vergleichende Analyse gegenüber, dazu einen stark entwickelten Sinn für Realpolitik (Stürmer).

Die Kernthese wird mit den Begriffen der Mächtegeschichte und der Wirtschaftsgeschichte entwickelt und vielfach – am wenigsten für die Zeit der Weimarer Republik – variiert: Deutschlands Problem war seine Geographie, nicht ein Mangel an Modernität, innerer Gerechtigkeit oder liberalem Pluralismus. Von allem habe das Kaiserreich mehr gehabt als die meisten seiner Nachbarn, vielleicht zuviel. Unter den Großmächten des späten 19. Jahrhunderts war Deutschland am verwundbarsten (Stürmer). Stürmer hat sich in seinem soeben erschienenen Werk *Das ruhelose Reich (1866–1918)* die Kernthese von C., nämlich die ungünstige geographische Lage Deutschlands weitgehend zu eigen gemacht.

Anders als Großbritannien, Rußland oder die Vereinigten Staaten, litten die Deutschen an Raum für ihre reichlich vorhandene Vitalität, die allerdings eine unmittelbare Bedrohung für das übrige Europa darstellt. »Modern Germany was born encircled.«

Deutschland lag und liegt in der Mitte Europas. Während das Wachsen der Mächte an der östlichen und westlichen Flanke den europäischen Status quo nur indirekt berührte, kamen die deutschen Ambitionen einem Frontalangriff gleich. C. reduziert damit das »Deutsche Problem« auf seine geopolitische und geostrategische Komponente.

In der Zukunft, so vermutet C., »werden die Deutschen wahrscheinlich ihr möglichstes tun, um zu vermeiden, daß sie noch einmal ins Zentrum einer weltpolitischen Katastrophe geraten«. Denn immer noch besteht für die europäische Mitte die Gefahr, Pulverfaß für die Austragung weltpolitischer Spannungen zu werden. Da der Faktor »Geographie« nicht veränderbar ist, gilt es, dieser Gefahr durch eine geschickte und kluge Politik entgegenzuwirken.

Bergisch-Gladbach Heinz Brill

Hans Jürgen Mayer, *Der japanisch-sowjetische Territorialstreit. Außen- und sicherheitspolitische Aspekte 1975–1978.* Hamburg 1980. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde. 163 S. 18,– DM.

Japans nördliche Territorien. Herausgegeben vom japanischen Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten. 1980.

Mehr als fünfundzwanzig Jahre sind vergangen, seit Japan und die Sowjetunion im Jahre 1956 wieder diplomatischen Beziehungen aufnahmen. Ein seit langem anstehendes Problem zwischen den beiden Staaten blieb jedoch ungelöst: die Kurilen-Frage. An ihr scheiterte bisher der Abschluß eines Friedensvertrages zwischen Moskau und Tokio.

Im folgenden soll die Bedeutung dieser Frage für die Entwicklung der jüngsten Zeit an Hand der angezeigten Publikationen vorgestellt werden. Die Studie des Hamburger Asien-Instituts und die offizielle Denkschrift der japanischen Regierung geben über Ursachen und Verlauf des Konfliktes hinreichend Auskunft.

Die Kurilen stellen einen ca. 1200 Kilometer langen Inselbogen dar, der von Kamschatka im Norden bis Hokkaido reicht und das Ochotskische Meer vom Pazifik trennt. Er besteht aus 30 größeren Inseln, die für Japan nicht wegen des Areals, sondern der damit verbundenen Hoheitsgewässer (Fischerei) interessant sind. Die umstrittenen Inseln – Etorofu, Kunashiri, Shikotan und die Habomai-Gruppe – umfassen mit ca. 5000 Quadratkilometern ein Drittel der Gesamtfläche der Kurilen. Diese vier Inseln bilden – so ist der Denkschrift der japanischen Regierung zu entnehmen – die »Nördlichen Territorien Japans«.

Ein wesentliches Motiv für die Annexion der Kurilen durch die UdSSR war die Erweiterung der sowjetischen Sicherheitszone im Pazifik. Der Besitz der Inselkette garantiert die Abschirmung und Zugänge zu den maritimen Basen, da der größte Teil der Wasserstraßen zum Ochotskischen Meer durch sie führt.

Der wiederholten Forderung der japanischen Regierung auf Rückgabe der Nördlichen Territorien entgegen, beharrte die Sowjetregierung bis heute auf dem Standpunkt, daß die territoriale Frage bereits durch eine »Reihe internationaler Übereinkommen« entschieden sei, womit vermutlich die Übereinkunft von Jalta, die Potsdamer Erklärung, das Memorandum des Oberkommandierenden der Alliierten Streitkräfte (SCAPIN Nr. 677), der Friedensvertrag von San Franzisco und die »Gemeinsame Japanisch-Sowjetische Erklärung« gemeint sind.

In der Tat hat Tokio im Friedensvertrag von San Franzisco auf die Südkurilen verzichtet. Da Moskau dem Vertrag aber nicht beitrat, ist die damalige Preisgabe der Inseln nach Ansicht Tokios für die sowjetisch-japanische Rechtslage belanglos. Es gab zwar Ansätze zur Lösung des Konflikts, doch seit etwa 1975 hat die Sowjetunion jede weitere Diskussion über die Rückgabe der Inseln mit der lakonischen Begründung abgelehnt: Sie sei zu einem Krieg um die Südkurilen bereit, falls Japan es darauf ankommen lassen wolle.

Der Grund für das starre Verhalten wird von den Autoren insbesondere mit geostrategischen Motiven begründet. In der Öffentlichkeit ist bekannt, daß die Sowjetunion in den vergangenen fünfzehn Jahren ihre militärische Präsenz auf der Insel Sachalin und auf der Halbinsel Kamschatka um ein Vielfaches verstärkt hat. Das gleiche gilt für die Kurilen. In dieser Region hat die Sowjetunion seit 1967/68 nicht nur das Überwachungssystem massiv ausgebaut, sondern auch ca. 40 % ihrer Interkontinentalraketen disloziert. Im Zusammenhang mit der Aufrüstung der sowjetischen Ostflanke ist 1979 erstmals in Friedenzeiten ein autonomes militärisches Oberkommando der UdSSR für den Fernen Osten geschaffen worden (vgl. *NZZ*, 18./19. September 1983).

Noch werden die Ausgänge des Wladiwostok vorgelagerten Japanischen Meeres von Japan kontrolliert. Um so mehr sind die Sowjets bemüht, mit dem Ausbau ihrer Flotte und ihrer Luftstreitkräfte im Konfliktfall die Meerengen zu durchbrechen und in den offenen Pazifik zu gelangen. Flankenschutz dafür sollen die stetig ausgebauten Positionen auf Sachalin und auf den Kurilen geben. So gesehen trifft in dieser Region jegliches Abschweifen von vorgeschriebenen Luftwegen das sowjetische Aufmarschdispositiv an einem besonders empfindlichen Nerv (Wolfgang Höpker).

Fazit: für die Beurteilung der aktuellen Lage in »Fernost« bieten die beiden Schriften solides Hintergrundwissen.

Bergisch-Gladbach Heinz Brill

Henning Günther und Helmut Bechheim, *Der Auftrag des Gatsha Buthelezi. Friedliche Befreiung in Südafrika?* Moers 1981. Brendow. (Edition C: Taschenbuch; Nr. T 51), 127 S.

In der fast unübersehbaren Flut der Agitationsschriften, die gegen die Republik Südafrika (RSA) gerichtet sind, und vornehmlich die Apartheid-Politik und deren politische Konsequenz, die Home-Land-Politik verdammen, stellt das angezeigte Büchlein eine Ausnahme dar. Es ist die Frucht einer Reise der Autoren nach KwaZulu, das für die Zulu vorgesehene Home-Land, in der Provinz Natal der RSA. Sie fuhren gemeinsam mit Vertretern des Instituts für Jugend und Gesellschaft in Bensheim dorthin, und zwar auf Einladung des designierten Ministerpräsidenten von KwaZulu, Gatsha Buthelezi.

Die Autoren wollen diesen Führer der Schwarzen in der Bundesrepublik bekannt machen, für ihn werben. Er ist ein Gegner der Home-Land-Politik, er lehnt eine Selbständigkeit von KwaZulu als ein Geschenk der herrschenden Weißen ab. Doch hofft er, wenn man den Autoren glauben soll, auf einen friedlichen Ausgleich (36), an dessen Ende allerdings die durch einen Mehrheitsentscheid

legitimierte Herrschaft der Schwarzen in ganz Südafrika stehen soll (105). Von diesen Daten ausgehend, versuchen die Autoren die Möglichkeit jener friedlichen Entwicklung darzustellen, meist im Hinblick auf die von ihnen entworfene, eindeutig positive Zeichnung der Person Buthelezis: »Er ist durch und durch Demokrat«, heißt es z. B. apodiktisch (25). »Der schwarze Politiker, der den Weißen ihre Angst, die die Grundlage der Apartheid-Politik ist, nehmen könnte, könnte Buthelezi sein.« (24). Sicherlich wird in dieser tendenziösen Darstellung der Titelheld positiv überzeichnet. Doch ist es das Verdienst dieser Schrift, und insoweit ist sie eine Ausnahme, daß die Leistung der Weißen nicht rundweg abgeleugnet wird. Aber ungeachtet des Bemühens der Autoren, dem »audiatur et altera pars« Rechnung zu tragen, ist anscheinend der übliche anti-Weiße-Agitationstenor so dominierend in der Herausstellung des Standpunktes der Schwarzen, daß auch G. und sein Koautor immer wieder in diese agitatorische Berichterstattung verfallen (10, 13, 34, 54), bis zu dem Pauschalurteil: »... aber einen produktiven Beitrag für die Zukunft haben die Europäer in Schwarzafrika nirgendwo hinterlassen« (15). Dies ist eindeutig die Diktion der schwarzen Extremisten.

Der durchgehende Versuch, den »Edlen Wilden« (33 ff. u. 46 f.) dem profitgierigen, bösen Weißen gegenüberzustellen, ist die innere Form einer gewissen Naivität dieser Propagandaschrift, sie prägt sogar den Stil, der immer wieder in einen betulichen Fibelton abgleitet, z. B.: »Ganzheitlich gesehen ist der Zuckerexport sowieso fragwürdig, weil in den Abnehmerländern zuviel Zucker gegessen wird und Zucker bekanntlich überhaupt nicht gesund ist.« (69).

Doch gibt es auch gute Weiße, und bei der Erwähnung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen sich die Schwarzen gegenübersehen, und die nicht alle den Weißen angerechnet werden können, wird deren Hilfe bei wirtschaftlichen und kulturellen Förderungsmaßnahmen lobend erwähnt (67).

Abschließend muß anerkannt werden, daß die Verf., im Sinne der angestrebten Objektivität, zwei entscheidende und sonst verschwiegene Motivationen des politischen Handelns und somit Faktoren des Geschehens im südlichen Afrika ausdrücklich erwähnen: Das abschreckende Beispiel der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den selbständigen schwarzafrikanischen Staaten (106) und die Politik der Sowjetunion, die eine Bedrohung des Friedens in jener Region darstellt (96).

München Andreas von Weiss

Alphonse Max, *Wettlauf und Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Zukunft eines noch unbekannten Kontinents.* Tübingen 1981. Grabert-Verlag. 448 S. 42,– DM.

Alphonse Max, *Die Antarktis. Eine geostrategische Studie.* Tübingen 1980. Grabert-Verlag. 110 S. 13,80 DM.

Mit dem argentinischen Handstreich gegen die Falkland-Inseln war Lateinamerika vorübergehend in den Mittelpunkt des Weltinteresses gerückt. Über die Hintergründe des Konfliktes zwischen Argentinien und Großbritannien sowie den zahlreichen Grenzkonflikten zwischen den südamerikanischen Staaten ist im deutschsprachigen Raum wenig bekannt. Ungewohnt mag für den deutschen Leser sein, daß in beiden Büchern zu aktuellen Problemen der Weltpolitik aus der Sicht Lateinamerikas Stellung genommen wird. Der Autor ist flämisch-deutscher Abstammung, aber in Sofia geboren, Doktor der Philosophie und der Staatswissenschaften und lebt als Privatgelehrter, politischer Schriftsteller und Konsul (ad honorem) in Montevideo, Uruguay.

In der ersten Studie hat er eine grundsätzliche Bestandsaufnahme durchgeführt. Im einzelnen werden behandelt: Lateinamerikanisches Panorama: Chile — Grundsätzliches über den Staatsstreich von 1973; Argentinien — Experiment in Real- und Ostpolitik; Der Südatlantik — seine Bedeutung und seine Verteidigung; Die Antarktis — Schnittpunkt der Großmacht-Interessen; Uruguay — Demokratie hin und zurück; Paraguay — Von der Diktatur zur autoritären Demokratie; Bolivien — Trauma des verlorenen Zugangs zum Meer; Peru — Armes reiches Land im Umbruch; Der Amazonaspakt — die Flucht vor Lateinamerikas Giganten; Der Panamakanal — das Problem, ihn zu ersetzen; Nicaragua — eine Fallstudie der US-Politik in Lateinamerika; Problem Rauschgift - Erzeugung, Schmuggel, Bekämpfung; Halbmond um Lateinamerika — der Einfluß der Araberstaaten; Lateinamerikas katholische Kirchen — Priester auf Abwegen; Herausforderung ohne Antwort — wie die Sowjets das liberale Establishment der USA hereinlegen; Menschenrechte in Lateinamerika; Rückblick und Ausblick.

Lateinamerika ist zum Zankapfel der Supermächte geworden. Leider aber mangelt es sowohl den Nordamerikanern als auch den Europäern an einer politischen Konzeption, mit der dieser Gefahr von strategischem Ausmaß begegnet werden kann. Dies trifft, wie der Autor in seiner zweiten Studie deutlich zu

machen weiß, auch für die Zukunft des »Sechsten Kontinents« zu.

Die Antarktis gehört zu den unerschlossenen Teilen der Erde. Forschungen lassen hier riesige Mengen an Rohstoffen und Energiequellen vermuten. Zu den wichtigsten subantarktischen Inseln gehört auch der Falkland-Archipel, Süd-Georgien und Süd-Sandwich, die von Großbritannien und Argentinien beansprucht werden.

Großbritannien, Australien, Neuseeland, Frankreich und Norwegen haben sich vor Jahren geeinigt, im gegebenen Augenblick ihre jeweiligen Gebietsansprüche gegenseitig anzuerkennen, ohne aber eine gemeinsame Position gegenüber den Ansprüchen anderer Nationen (Chile, Argentinien) zu erwähnen.

Argentinien sieht eine seiner wichtigsten nationalen Aufgaben darin, die Grundlage zu schaffen, um eines Tages die Souveränitätsrechte über den argentinischen Antarktis-Sektor zu erhalten. Kein Land setzt sich so für die Erreichung dieses Ziels ein wie Argentinien, wobei allerdings die geographische Nähe eine große Rolle spielt.

Generell berufen sich die südamerikanischen Staaten auf die sogenannte Sektoren-These, die im Nordpolgebiet angewandt wurde; trotzdem überschneiden sich die Sektoren Chiles und Argentiniens. Die Staaten der nördlichen Hemisphäre, bei denen der Faktor geographische Nähe entfällt, greifen zur Begründung ihrer Anwartsrechte auf die bewährten Institutionen des Völkerrechts zurück, nämlich Entdeckung, Erschließung, Besetzung, Verwaltung und Besiedlung.

Was die territorialen Anrechte betrifft, so wird weder ein Verzicht noch eine Anerkennung der behaupteten Rechte durch eine vertragschließende Partei ausgesprochen, was vor allem im Interesse der USA und der Sowjetunion lag. Neuen Ansprüchen oder Erweiterungen behaupteter Anrechte wird insofern ein Riegel vorgeschoben, als die für die Dauer des Vertrages, der 1961 für 30 Jahre geschlossen wurde, ausgeschlossen sind. Heute wird man zu einer neuen Regelung kommen müssen.

Bergisch Gladbach Heinz Brill

AUTOREN DIESES HEFTES

Rudolf Wassermann, Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig, Braunschweig.

Hans Kammler, Dr. rer. pol., Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hohenheim, Bergheim-Glessen.

Wilfried Fiedler, Dr. jur., Professor für öffentliches Recht an der Universität Kiel, Direktor des Instituts für Internationales Recht, Kiel.

Karlheinz Duerr, Dr. rer. soc., M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Fernstudien der Universität Tübingen, Gomaringen.

Christiane Gräfin Finckenstein, Dr. phil., Sinologin, Göppingen.

Wenninger

Geschichte der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis

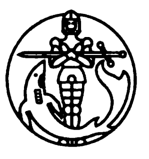
Von Dr. Ludwig Wenninger

1982. XII, 254 Seiten, kartoniert DM 99,–
ISBN 3-452-19313-6

(= Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Band 105)

Die Untersuchung zeigt die Voraussetzungen, die zur Bildung der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis führten. Sie zeichnet die Entstehung der Theorie selbst und ihre Entwicklung bis zur Gegenwart nach und zeigt daran Wurzeln und Gesetzmäßigkeit der Dogmatik auf.
Ausgangspunkt bildet die Vergegenwärtigung der Ausgestaltung der unter dem Begriff »besonderes Gewaltverhältnis« zusammengefaßten Sonderverhältnisse vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert. Ein Gesamtaufriß der einzelnen Sonderverhältnisse und ihrer rechtlichen Behandlung vertieft die Einsicht in die geschichtlichen Ursprünge und bildet die Grundlage zum Verständnis der im 19. Jahrhundert beginnenden lehrmäßigen Auseinandersetzung. Diese fand eine Reihe engerer Staat/Bürger-Beziehungen als historische und staatliche Realität vor und strebte deren dogmatische Erklärung und Einordnung an. Die Darstellung dieser bis in das 20. Jahrhundert hineinreichenden dogmatischen Entwicklung bildet den Schwerpunkt der Untersuchung. Von Paul Laband über Otto Mayer und Gerhard Anschütz bis Georg Jellinek und Hans Nawiasky wird der Beitrag jedes Rechtslehrers gesondert geschildert und so eine Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Auffassungen des Staats- und Rechtsbegriffs ermöglicht und durchgeführt.
So ergibt sich ein hochinteressantes und lehrreiches Bild von der Verwobenheit der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis mit nahezu allen Grundlagen und Spannungsfeldern des Staates und Rechts sowie von der Rolle der praktischen und wissenschaftlichen Erkenntnis.

7/83



Carl Heymanns Verlag
Köln Berlin Bonn München

Geschichte und Politik

Gunther Mai:
Kriegswirtschaft und Arbeiterbewegung in Württemberg 1914–1918
Industrielle Welt, Band 35
487 Seiten, Leinen mit Schutzumschlag, 148,– DM
ISBN 3-608-91247-9

Wolfgang v. Hippel:
Auswanderung aus Südwestdeutschland
Studien zur württembergischen Auswanderung und Auswanderungspolitik im 18. und 19. Jahrhundert
Industrielle Welt, Band 36
352 Seiten, Leinen mit Schutzumschlag, ca. 110,– DM
ISBN 3-608-91248-7

Bernd W. Seiler:
Die leidigen Tatsachen
Von den Grenzen der Wahrscheinlichkeit in der deutschen Literatur seit dem 18. Jahrhundert
Sprache und Geschichte, Band 6
340 Seiten, Leinen, 96,– DM
ISBN 3-608-91246-0

Karl Heinz Ilting:
Naturrecht und Sittlichkeit
Sprache und Geschichte, Band 7
304 Seiten, Leinen, 86,– DM
ISBN 3-608-91249-5

Paul Widmer:
Die unbequeme Realität
Studien zur Niedergangs-Thematik in der Antike
Sprache und Geschichte, Band 8
202 Seiten, Leinen, 68,– DM
ISBN 3-608-91250-9

Gerhard Hirschfeld (Hrsg.):
Exil in Großbritannien
Zur Emigration aus dem nationalsozialistischen Deutschland
Mit Beiträgen von M. Berghahn, F. L. Carsten, J. P. Fox, A. Glees, L. Kettenacker, R. Kölmel, H. Loebl, C. Pütter, M. Seyfert, B. Wasserstein, J. Willett
Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts, London, Band 14
300 Seiten, Leinen, 86,– DM
ISBN 3-608-91142-1



Das Grundgesetz

Einführung in das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Von

Prof. Dr. Rudolf Weber-Fas

293 S. 1983. Lw. DM 58,—/br. DM 44,—

Dieses Buch über das Grundgesetz ist entstanden aus den Mannheimer staatsrechtlichen Vorlesungen des Verfassers. Geschrieben nicht nur für Studierende möchte es in die grundlegenden Zusammenhänge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik geschichtsbewußt einführen. Die Darstellung konzentriert sich — unter Berücksichtigung verfassungshistorischer, rechtsvergleichender, staatstheoretischer und völkerrechtlicher Bezüge — auf die wesentlichen Prinzipien und Strukturen der Verfassung. Dem Leser soll in prägnanter Form Viel, nicht Vielerlei geboten werden.

Das deutsche Grundgesetz bildet — vor tragischem Hintergrund — einen rechtlichen Höhepunkt in der Geschichte des Verfassungsstaats. Es ist der Fels, auf dem das Staatsgebäude der Bundesrepublik steht. Ob dieses Gemeinwesen, wie Dichter denken, der „gutartigste Staat ist, den es seit Hermann dem Cherusker auf diesem Territorium gegeben hat" (Hilde Domin) oder gar der „freieste Staat, den es überhaupt auf der Welt gibt" (Peter Huchel), kann hier nicht entschieden werden. Gewiß aber ist das Grundgesetz eine hervorragende Verfassung der Freiheit, die Vertrauen verdient und Mut zur Verteidigung. Ob diese Verfassung im Strom der Zeit standhalten wird, hängt entscheidend ab von Klugheit, Kraft und Freiheitssinn der Bürger und Organe des Verfassungsstaats. Immer noch gilt das Wort des Thukydides: „Es gibt kein Glück ohne Freiheit und keine Freiheit ohne Tapferkeit."

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN-MÜNCHEN

An unsere Leser!

Leider ist eine Anpassung an die gestiegenen Kosten unumgänglich.

Ab 1. 1. 1984 gelten folgende Preise:

Jahresabonnement	94,00 DM zzgl. Gebühren
Einzelheft	25,00 DM zzgl. Gebühren
Sonderpreis für Studenten und Referendare (unter Einsendung eines Studiennachweises) jährlich	71,40 DM zzgl. Gebühren

Carl Heymanns Verlag KG

Inhaltsverzeichnis

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

N. F. BAND XXX 1983



ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

ORGAN DER HOCHSCHULE FÜR POLITIK MÜNCHEN
(Zitierweise: ZfP)

Gegründet im Jahre 1907 durch Adolf Grabowsky und Richard Schmidt

1983



CARL HEYMANNS VERLAG KG · KÖLN · BERLIN

REDAKTION

Dr. Alfred Jüttner, Ludwigstraße 8, 8000 München 22. Alle Beiträge sind an die Redaktion zu adressieren. Dasselbe gilt für Rezensionsexemplare.

Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Annahme zur Veröffentlichung muß schriftlich erfolgen. Mit der Annahme erwirbt der Verlag vom Verfasser alle Rechte zur Veröffentlichung, auch das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege fotomechanischer oder anderer Verfahren. Für Manuskripte und Bücher, die unaufgefordert eingesandt werden, wird keine Haftung übernommen.

VERLAG

Carl Heymanns Verlag KG, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Landeszentralbank 37 008 173, Postscheck Köln 820 20-501.

BEZUGSBEDINGUNGEN

Die Zeitschrift erscheint viermal im Jahr. Jahrespreis 94,00 DM, für Studenten und Referendare (unter Einsendung eines Studiennachweises) jährlich 71,40 DM zuzüglich Versandkosten. Einzelheft 25,00 DM zuzüglich Versandkosten. Aufkündigung des Bezugs bis 15. 11. zum Jahresablauf.

ANZEIGEN

Heymanns Anzeigen-Verwaltung, Gereonstraße 18, 5000 Köln 1, Ruf 02 21 – 13 40 22, Fernschreiber 8 881 888, Anzeigenleitung Klaus Garbe. Die Anzeigen werden nach der Preisliste vom 1. 4. 1983 berechnet. Landeszentralbank Köln 37 008 173, Postscheck Köln 228 03-501.

DRUCKEREI

Gallus Druckerei KG 1 Berlin 10

ISBN 3-452-19709-3

INHALT DES DREISSIGSTEN JAHRGANGS DER NEUEN FOLGE: 1983

Buchbesprechungen

Buchnotizen

SACHREGISTER

Seite

23

AUTORENREGISTER


UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 07573 1300









